

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПОСЛУГ

Досліджено теоретичні та законодавчі підстави надання дозвільних послуг. Особливу увагу приділено поділу норм права, які регулюють дозвільні відносини, на матеріальні та процесуальні. Запропоновано процесуальні норми, які регулюють надання дозвільних послуг, поділяти на позитивні адміністративно-процесуальних норми та юрисдикційні адміністративно-процесуальні норми.

СИВЕРИН В. И. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ УСЛУГ

Рассмотрены теоретические и законодательные основания предоставления разрешительных услуг. Особое внимание уделено классификации норм права, которые регламентируют разрешительные правоотношения, на материальные и процессуальные. Процессуальные нормы, которые регламентируют порядок предоставления разрешительных услуг, классифицированы на позитивные административно-процесуальные нормы и юрисдикционные административно-процесуальные нормы.

SIVIRIN V. LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE SPHERE OF PROVIDING LICENSE SERVICES

Theoretical and legislative grounds of providing license services are researched. Special attention is paid to classification of law norms regulating license relations into material and procedural. Procedural norms which regulate the order of providing license services, classifying into positive administrative and procedural norms and jurisdiction administrative and procedural norms are suggested.

Сучасне розуміння доктрини адміністративного права, згідно з якою адміністративне право характеризує термін *публічно-сервісна*, тобто *обслуговуюча* спрямованість, наголошує на виключно правовому регулюванні відносин у сфері надання дозвільних послуг. Це означає, що людина має бачити в адміністративному праві одну з основних гарантій забезпечення максимально ефективною реалізації своїх прав та інтересів у публічно-правовій сфері, а також їх дієвого захисту від порушень [1, с. 1–5].

Таким чином, на основі нормативних і теоретичних джерел мету правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг слід визначити як забезпечення потреб громадян України в якісному їх наданні, а не як отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг.

Потреба здійснення аналізу вказаної проблеми ґрунтується на відсутності в сучасній адміністративно-правовій науці спроб їх системного проведення. Заслужують на увагу роботи таких учених, як: Д. М. Бахрах, І. Г. Кириченко, В. А. Гуменюк, С. В. Лихачов, І. Д. Пастух, О. В. Харитонов тощо. Праці зазначених авторів є науковим підґрунтям для подальшого дослідження правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних

послуг суб'єктами публічної адміністрації.

Норми, які визначають повноваження суб'єктів публічної адміністрації, підстави та форми дозвільної діяльності є матеріально-правовою основою цієї діяльності. До них належать відповідні норми Конституції України, законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» тощо.

Норми, що встановлюють порядок здійснення суб'єктами публічної адміністрації дозвільної діяльності, а також участі останніх у процесі розгляду справ щодо порушень законодавства, норми якого регулюють дозвільну діяльність, утворюють процесуально-правову основу. Серед процесуальних норм слід виокремлювати норми адміністративного права і норми господарсько-процесуального права. Необхідність такого відокремлення ґрунтується на складній правовій природі дозвільних відносин, учасником яких є суб'єкти публічної адміністрації та суб'єкти господарювання. По-перше, дозвільна діяльність має виконавчо-розпорядчий характер, а по-друге, учасником зазначених відносин із іншого боку є суб'єкти господарювання, діяльність яких

потребує упорядкування.

Для розмежування адміністративно-правових та господарсько-правових дозвільних відносин слід спиратись на доктринальні положення теорій адміністративного права та господарського права.

Так, В. С. Щербина виділяє наступні ознаки господарських правовідносин: 1) господарські правовідносини полягають у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг не для власних потреб виробника, а потреб інших осіб; 2) господарських правовідносин реалізуються на професійних засадах; 3) результати діяльності мають вартісний характер; 4) ця діяльність поєднує як приватні інтереси виробника, так і публічні інтереси [2, с. 7].

Теорією адміністративного права сформульовані загальні та особливі риси адміністративно-правових норм [3, с. 11–12]. До загальних рис відносять: 1) встановлення, санкціонування чи ратифікацію державою і, відповідно, їх державно-владний характер; 2) формальну визначеність загальнообов'язкових правил поведінки; 3) закріплення у правових актах, що видаються компетентними державними органами; 4) двосторонній характер; 5) те, що дані норми визначають певні варіанти поведінки; 6) те, що дотримання досліджуваних норм забезпечується застосуванням примусових та організаційних, стимулюючих, роз'яснювальних та інших заходів. До особливих рис дозвільної діяльності відносять: а) публічний характер, оскільки вона пов'язана з реалізацією відповідного напрямку державної політики та державної функції щодо забезпечення внутрішньої безпеки (екологічної, інформаційної, пожежної тощо); б) управлінський характер та зміст, оскільки виникає у сфері державного регулювання забезпечення внутрішньої безпеки; в) зв'язок зі здійсненням органами публічної влади владних повноважень; г) зв'язок таких владних повноважень з організаційно-розпорядчою діяльністю, яка виявляється через прийняття обов'язкових рішень у формі певних дозвільних документів.

Загальними рисами методу адміністративно-правового регулювання зазначених відносин слід вважати те, що даний вид діяльності реалізується шляхом надання дозвільних документів.

Таким чином, сфера впливу адміністративно-правового регулювання на порядок надання дозвільних послуг стосується функціонування управлінських інститутів публічної влади щодо створення умов для реалізації і

захисту прав і свобод громадян у господарській діяльності. Їх діяльність має реалізуватись шляхом надання дозвільних документів.

Запропонований підхід, який передбачає поділ правових основ надання дозвільних послуг на матеріальні і процесуальні, відповідає положенням теорії права щодо видів правових норм, які приймаються з метою забезпечення функціонування суспільних відносин у сфері державного управління [4, с. 41–43]. Такий підхід, крім того, дозволяє вирішити практичні проблеми удосконалення чинного законодавства з питань надання дозвільних послуг, допускає розмежування, встановлення особливостей правових норм щодо того, що повинен робити суб'єкт публічної адміністрації для надання якісних дозвільних послуг, і того, як він це повинен робити.

Дослідниками проблем адміністративного процесу доведено, що до матеріального права належать норми, які встановлюють компетенцію та способи поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності і містяться у процесуальних за характером законодавчих актах [5, с. 10–11].

Усталені теоретичні положення з адміністративного процесу наразі зазнають критики. Так, О. В. Кузьменко не погоджується з традиційною дефініцією норми права як правила поведінки, що «встановлюється або санкціонуються державою» [6, с. 47]. Вона також зазначає, що теза про випереджувальний характер реалізації матеріальної норми над дією процесуальної є не досить виваженою з методологічної точки зору. Не заперечуючи, що виникнення матеріальних норм завжди передує появі норм процесуальних, а також що процесуальні норми є «вторинними», дослідниця зазначає, що реалізація матеріальних та кореспондуючих адміністративно-процесуальних норм розпочинається одночасно та до певного часу відбувається паралельно. При цьому на практиці не існує такої адміністративно-процесуальної норми, яка б регулювала процедуру реалізації норми матеріального права від самого початку і до завершення. У переважній більшості випадків дія однієї матеріальної норми забезпечується послідовною або одночасною реалізацією кількох процесуальних [7, с. 106].

Погоджуючись у цілому з точкою зору О. В. Кузьменко, для остаточної характеристики адміністративно-процесуальних норм доцільно розглянути існуючі теоретичні дослідження з адміністративного процесу.

Виділяють такі особливості адміністративно-процесуальних норм, які дозволяють відмежувати їх від інших видів процесуальних норм [6, с. 47]:

- адміністративно-процесуальні норми приймаються не лише законодавчим органом держави, але й виконавчими органами різного рівня;

- адміністративно-процесуальні норми реалізуються широким колом суб'єктів, на відміну від кримінально-процесуальних та цивільно-процесуальних норм, які реалізуються судовими органами, органами досудового розслідування та іншими суб'єктами, встановленими Кримінально-процесуальним кодексом України та Цивільним процесуальним кодексом України;

- якщо у цивільному та кримінальному процесі процесуальні норми сконцентровані у відповідних кодексах, то адміністративно-процесуальні норми можуть являти собою як відносно великі сукупності (наприклад, процесуальна частина Кодексу України про адміністративні правопорушення), так і окремі процесуальні правила, які містяться у адміністративних актах матеріально-правового змісту, а також матеріально-правових актах інших галузей права;

- адміністративно-процесуальні норми значно меншою мірою спрямовані на регламентацію правовідносин, які мають юрисдикційний характер.

Ці теоретичні положення можна доповнити висновками інших дослідників-процесуалістів:

- адміністративно-процесуальні норми є похідними від матеріальних норм адміністративного права;

- адміністративно-процесуальні норми можуть міститись як в адміністративних актах матеріально-правового змісту, так і в матеріально-правових актах інших галузей права;

- адміністративно-процесуальні норми часто встановлюються у процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єктами;

- адміністративно-процесуальна норма ніколи не регулює процедуру реалізації матеріальної норми від самого початку до завершення;

- мета адміністративно-процесуальної норми – забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян щодо яких управлінська діяльність здійснюється.

Ці теоретичні положення покладені в ос-

нову остаточного виділення адміністративно-процесуальних норм з усього кола норм, які регулюють порядок надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації двох видів: адміністративно-процесуальні норми позитивного (не юрисдикційного) та адміністративно-процесуальні норми юрисдикційного характеру (або адміністративно-юрисдикційні норми).

У теорії адміністративного права під адміністративною юрисдикцією розуміють діяльність, у процесі якої вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної санкції, відновлення порушеного права [3, с. 492]. Дані норми можна систематизувати в такі адміністративні юрисдикційні провадження:

- порушення порядку надання документів дозвільного характеру;

- порушення порядку отримання документів дозвільного характеру;

- порушення процедури поведінки з об'єктами підвищеної небезпеки, на які видаються дозвільні документи, а саме транспортним засобом.

Адміністративно-процесуальні норми, якими врегульована діяльність щодо надання дозвільних послуг, не обмежуються юрисдикційними нормами. Широке коло дозвільних повноважень суб'єктів публічної адміністрації регулюється нормами, які регламентують дозвільну діяльність позитивного характеру. Реалізація не юрисдикційних матеріальних адміністративно-правових норм здійснюється за допомогою не юрисдикційних адміністративно-процесуальних норм, які регламентують відповідну діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання дозвільних послуг.

Таким чином, правове регулювання надання дозвільних послуг повинно бути зорієнтовано на забезпечення належного стану захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави. Основним завданням суб'єкта публічної адміністрації має бути удосконалення правового регулювання надання дозвільних послуг з метою збереження та раціонального використання об'єктів дозвільної діяльності. Наявність проблемних питань, які стосуються правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг, що надаються суб'єктами публічної адміністрації, свідчить про потребу подальшого наукового пошуку в цьому напрямку.

Література

1. Авер'янов В. Становлення нової доктрини українського адміністративного права / В. Авер'янов // Юридичний вісник України. – 2007. – № 28. – С. 1–5.
2. Щербина В. С. Господарське право : підручник / В. С. Щербина. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 529 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
4. Горьова С. Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики формотворення) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горьова Світлана Леонідівна. – Х., 2000. – 154 с.
5. Засторожная О. К. Советский административный процесс : учеб. пособие / О. К. Засторожная. – Воронеж : ВГУ, 1985. – 96 с.
6. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 352 с.
7. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 358 с.

Надійшла до редколегії 14.06.2010

УДК 351.74

О. В. ДЖАФАРОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
навчально-наукового інституту підготовки фахівців міліції громадської безпеки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЦИВІЛЬНИЙ ДЕМОКРАТИЧНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено діюче законодавство щодо цивільного демократичного контролю за діяльністю правоохоронних органів. Зроблено акцент на визначенні та обґрунтуванні сучасних напрямків реформування органів внутрішніх справ.

ДЖАФАРОВА Е. В. ЦИВІЛЬНИЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ОСНОВА РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В УКРАИНЕ

Исследовано действующее законодательство относительно гражданского демократического контроля за деятельностью правоохранительных органов. Сделан акцент на определении и обосновании современных направлений реформирования органов внутренних дел.

DZHAFAROVA O. CIVIL DEMOCRATIC CONTROL AS A BASIS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES' REFORMATION

Current legislation according to civil democratic control after law enforcement agencies activity is researched. It is stressed on determining and grounding modern directions of internal affairs agencies' reformation.

Багато років головним орієнтиром реформування правоохоронної системи держави були інтереси окремих відомств, які ініціювали вирішення лише своїх проблем у зазначеній сфері. Комплексні розробки нових підходів до перебудови правоохоронних органів було розпочато лише у 2005 р., коли Указом Президента України при Раді національної безпеки і оборони України було створено Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів. Комісія підготувала Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України, якими передбача-

лося поетапне реформування прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України тощо. Однак розробники проекту Концептуальних засад залишили не вирішеним ключове питання реформи, а саме: яка кількість правоохоронних органів необхідна державі та за якими принципами вони будуть об'єднуватися у правоохоронну систему України.

У процесі обговорення та доопрацювання