

УСТАНОВЧО-ДОЗВІЛЬНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ВИД ДОЗВІЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Проблема визначення сутності адміністративного процесу, його особливостей, принципів та структури останнім часом набуває особливої гостроти та актуальності. У процесуальних рамках здійснюється вся управлінська діяльність, забезпечується практична реалізація адміністративно-правових норм. Це потребує створення належних правових основ адміністративно-процесуальної діяльності. Особливо це стосується окремих видів адміністративних проваджень, деякі з яких в правовій літературі ще не знайшли достатнього висвітлення. Зазначене цілком стосується також дозвільного провадження, дослідження проблем вдосконалення якого становить не тільки науковий, а й практичний інтерес.

Питання адміністративно-процесуального права вже неодноразово були предметом наукового дослідження, проте це стосується, у першу чергу, розгляду загальних питань адміністративного процесу. Над зазначеною проблематикою працювали такі вчені як: В.Б.Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, В.Г. Перепелюк, М.М. Тищенко та ін. Проте в існуючих працях недостатня увага приділялася окремим адміністративним провадженням неюрисдикційного характеру, в тому числі дозвільному. Тому в даній статті автор намагатиметься визначити правові і фактичні підстави та порядок здійснення установчо-дозвільних проваджень.

Метою дозвільного провадження є реалізація дозвільної політики, що відповідає конституційним положенням щодо напрямків державного будівництва. Залежно від суб'єктно-об'єктного складу дозвільних відносин, а також кінцевої мети видачі дозволів умовно можна виділити два види дозвільного провадження: у випадку його здійснення з метою набуття легітимності певними видами господарської діяльності, суб'єктами господарювання воно є реєстраційно-ліцензійним (реєстрація, ліцензування, сертифікація, видача торгового патенту); якщо кінцевою метою його є забезпечення громадського порядку, громадської безпеки його умовно можна назвати установчо-дозвільним.

До установчо-дозвільного провадження, яке здійснюється з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, належать, на думку автора, провадження з видачі дозволів на використання предметів та функціонування об'єктів, дозвільну систему щодо яких здійснюють органи внутрішніх справ; здійснення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи; провадження з державної реєстрації об'єднань громадян; провадження з реєстрації нормативних актів органів виконавчої влади.

Розглянемо докладніше окремі види установчо-дозвільних проваджень.

Наказом МВС України № 622 від 21 серпня 1998 р. затверджена «Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї,

боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» . Цим документом регламентується порядок видачі дозволів на придбання, зберігання, облік, перевезення та використання зазначених предметів.

Підставою для видачі дозволу на придбання зброї юридичними особами є клопотання відповідного керівника, в якому зазначається кількість вогнепальної зброї та боєприпасів, які мають бути придбані, номер і термін дії дозволу на право відкриття та функціонування об'єкта, акт про придатність приміщення, де вони будуть зберігатися, наказ про призначення особи, відповідальної за придбання зброї, довідка (висновок) медичної установи, що ця особа за станом здоров'я може виконувати відповідну роботу, довідка про складання нею заліків, копія контракту, наряду на одержання (придбання) зброї та боєприпасів, платіжне доручення (квитанція) про оплату послуг, пов'язаних з видачею дозволу. Такі ж дані зазначаються в клопотанні про одержання дозволу на зберігання вогнепальної зброї та боєприпасів, що видається окремо. Аналогічний порядок встановлюється для видачі дозволів на придбання, зберігання і перевезення холодної зброї: арбалетів, мисливських ножів тощо, а також пневматичної зброї, калібр якої перевищує 4,5 мм, а швидкість польоту кулі – 100 м/с.

Відповідно до постанови Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. «Про право власності на окремі види майна» [1] вибухові матеріали не можуть перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав. До клопотання керівника підприємства про одержання дозволу на придбання цих матеріалів додаються свідоцтво (дозвіл) органів Міністерства праці та соціальної політики України на їх придбання, ведення підривних робіт або виготовлення вибухових матеріалів і платіжне доручення (квитанція) про оплату послуг. Дозволи на перевезення і зберігання вибухових матеріалів, а також на відкриття піротехнічних майстерень видаються окремо за клопотаннями керівників відповідних організацій.

Нормативними актами України закріплено також право громадян на придбання певних видів зброї. Так, згадана постанова Верховної Ради України від 17 червня 1992р. «Про право власності на окремі види майна» передбачає, що громадяни мають право на придбання мисливської гладкоствольної і мисливської нарізної зброї у разі, коли досягли певного віку (відповідно – 21 рік та 25 років). Для одержання дозволу на придбання зброї громадянин подає письмове клопотання, заповнену картку-заяву, медичний висновок лікувального закладу, сертифікат про проходження наркологічного огляду, довідку про проходження відповідного навчання і квитанцію про оплату послуг. Дозволи на зберігання і носіння (перевезення) вогнепальної мисливської зброї видаються окремо. Такий самий порядок встановлено для придбання і зберігання (носіння) громадянами холодної зброї (арбалетів) та пневматичної зброї калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с.

Здійснення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи є одним з підвидів установчо-дозвільного провадження. Здійснення паспортної системи регулюється постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992

р., якою затверджено Положення про паспорт громадянина України [2], Указом Президента України від 28 жовтня 1993 р. «Про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», а також постановами Кабінету Міністрів України.

Видача і обмін паспортів провадиться міськими і районними відділами внутрішніх справ за місцем постійного проживання громадянина у місячний термін, а вклеювання нових фотокарток (при досягненні громадянином 25-річного і 45-річного віку) – у п'ятиденний термін. Для одержання (обміну) паспорта громадянин звертається до осіб, відповідальних за ведення паспортної системи (начальників ЖЕО, дирекції з експлуатації будинків, комендантів та ін.), а у сільській місцевості – до уповноваженого з ведення паспортної роботи селищних та сільських рад. Про втрату паспорта громадянин повинен терміново повідомити паспортну службу, яка видає тимчасове посвідчення, що посвідчує його особу.

Іноземні громадяни, які постійно проживають в Україні, користуються своїми національними документами та українськими документами – посвідченням на проживання в Україні для іноземців з відміткою про реєстрацію. Національні паспорти цих іноземних громадян, в тому числі працюючих в Україні, повинні бути зареєстровані протягом трьох днів в органах внутрішніх справ на термін дії української візи. Іноземці, які прибули до України для навчання, реєструються на термін дії угоди на навчання в конкретному закладі освіти.

Іншим підвидом дозвільного провадження, що здійснюється з метою забезпечення громадського порядку, є провадження з відкриття і функціонування штемпельно-граверних підприємств, майстерень з виробництва металевих та каучукових печаток, штампелів тощо. Для отримання дозволу до міліції подається письмова заява з додаванням висновків спеціалізованих державних інспекцій та анкети на особу, відповідальну за підприємство. Дозвіл видається на термін до трьох років на ім'я керівника цього підприємства.

Дозволи органів внутрішніх справ також необхідні для проведення вибухових робіт, вони ж здійснюють ліцензування приватної детективної і охоронної діяльності.

Має особливості реєстраційне провадження із легалізації об'єднань громадян. Порядок реєстрації об'єднань громадян врегульовано Законом України «Про об'єднання громадян» [3]. Відповідно до нього реєстрація політичних партій і міжнародних громадських об'єднань здійснюється Міністерством юстиції України; інших об'єднань громадян (громадських організацій), а також місцевих осередків зареєстрованих всеукраїнських і міжнародних об'єднань – управліннями юстиції місцевих державних адміністрацій або органами місцевого самоврядування.

З метою реєстрації об'єднання громадян фундатори подають заяву, до якої додаються протокол установчого збору (з'їзду, конференції) або положення, де зазначаються цілі створення об'єднання, інформація про склад керівництва центральних статутних органів, дані про місцеві осередки, документи про сплату реєстраційного збору. Від реєстраційного

збору звільняються дитячі громадські об'єднання. Громадські об'єднання інвалідів, жінок, ветеранів і молоді виплачують удвічі менший реєстраційний збір.

Реєстраційна справа розглядається відповідними органами в двомісячний термін із дня надходження заяви і реєстраційних документів. Місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування мають право здійснювати перевірку даних, що містяться у поданих документах. Про реєстрацію або відмову в ній заявникам повідомляється у 10-денний термін у письмовому вигляді. Відмова в реєстрації може мати місце тільки у випадках, коли статут (положення) не відповідає закону або коли він або діяльність громадського об'єднання суперечать Конституції і законам України. Відмова в реєстрації може бути оскаржена до суду.

Специфіка державної реєстрації політичних партій врегульована Законом України від 5 квітня 2001 р. «Про політичні партії в Україні» [4]. Зокрема, для цього вони подають до Міністерства юстиції, крім заяви, статут і програму; протокол установчого з'їзду (конференції, зборів) із зазначенням дати і місяця його проведення, кількості учасників, які проголосували за створення політичної партії; підписи громадян України, зібрані відповідно до вимог зазначеного Закону на підтримку рішення про створення політичної партії та засвідчені особами, які збирали підписи; відомості про склад керівних органів; платіжний документ, що підтверджує внесення реєстраційного збору; назву та адресу банківської установи, в якій політична партія відкриватиме рахунки.

Законодавство більшості сучасних держав регламентує порядок набуття партіями легального статусу, а у деяких – і сам процес їх утворення. Існує три основних порядки набуття партіями легального статусу: явочний, дозвільний та явочно-реєстраційний. Вони розрізняються за ступенем обмеження свободи утворення партій [5, с.96]. Явочний порядок характеризується тим, що політична партія утворюється вільно, без попереднього дозволу державних органів і визнається легальною вже в силу самого факту її утворення. Дозвільний порядок набуття партією легального статусу полягає в тому, що для проведення заходів щодо створення партій (наприклад, скликання установчого з'їзду) необхідно отримати попередній дозвіл державного органу. Цей порядок найбільшою мірою обмежує свободу утворення політичних партій. Явочно-реєстраційний порядок характеризується двома рисами: політичні партії створюються вільно, без будь-якого попереднього дозволу, але набувають легального статусу тільки шляхом реєстрації у компетентному державному органі. Таким чином, з одного боку, політичні партії утворюються як при явочному порядку, вільно, тобто для будь-яких відповідних дій не вимагається попереднього дозволу. Цей момент підкреслюється в ряді конституцій, що проголошують свободу створення партій (це стосується також і Конституції України). В той же час, спеціальні закони про політичні партії передбачають необхідність реєстрації у тій чи іншій формі для набуття політичною партією легального статусу (за загальним правилом – суб'єкта як політичних, так і громадянсько-правових відно-

син). М.В. Примуш вважає, що такий порядок відповідає основній вимозі правового регулювання політичного регулювання в умовах «войовничої демократії» – дотримання балансу між свободою утворення партій та їх розумним обмеженням. На користь своєї думки про слушність (і навіть необхідність) саме явочно-реєстраційного порядку для України зазначений автор наводить міркування про те, що наша багатопартійна система перебуває ще у процесі становлення і цей процес не можна пускати на самоплив [5, с.99]. Але з аргументів автора незрозуміло, яким саме чином держава може стати на заваді «самопливу» процесам розвитку багатопартійності, адже розгляд партійних документів здійснюється органами реєстрації відверто формально, як, власне, і перевірка «достовірності» тих відомостей, які надають партійні структури.

Ще одним підвидом установчо-дозвільного провадження є провадження з реєстрації нормативних актів органів виконавчої влади, яке здійснюється згідно з Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, що зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи та законні інтереси громадян, проголошені і гарантовані Конституцією та законами України, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації або якщо вони мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

Відповідно до ст.2 зазначеного Указу державну реєстрацію здійснюють Міністерство юстиції України Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в АРК, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції, районні, районні в Києві і Севастополі управління юстиції залежно від видів нормативно-правових актів.

Нормативний акт у трьох примірниках направляється до органу державної реєстрації у п'ятиденний термін після прийняття; одночасно також направляються: обґрунтування підстав для видання нормативного акта або окремих його норм; дані про чинні акти з цього питання, інформація про терміни приведення їх у відповідність із нормативним актом, поданим на державну реєстрацію, а також про акти, що втрачають чинність у зв'язку з прийняттям даного акта; відомості про офіційне узгодження акта з зацікавленими органами. Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами і викладатися згідно з прописом.

Одним із основних напрямків удосконалення дозвільного провадження, на думку автора, має стати удосконалення системи реєстраційних органів в Україні. Ця функція в ряді випадків може бути покладена на органи юстиції. Потребують подальшого удосконалення також практика і нормативне регулювання ліцензійної діяльності.

Список літератури: 1. Про право власності на окремі види майна: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 35. Ст.517. 1993. № 22. Ст.233; 1994. № 34. Ст.322; 1995. № 5. Ст.33. 2. Положення про паспорт громадянина України: Затверджено постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 37. Ст.545. 3. Про об'єднання громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст.504. 4. Про політичні партії в Україні: Закон України // Уряд. кур'єр. 2001. 28 квітня. 5. Примуш М.В. Історія і теорія політичних партій. Донецьк, 2000.

Надійшла до редколегії 28.03.03