

state pension insurance, and in connection with the opportunity classify them into mandatory and voluntary. The classification of social provision relations in the organizational - legal form of social provision including private social provision through non-governmental pension funds, banks, private social institutions.

Keywords: social provision, classification criteria of social provision relations, types of relationships with social provision, types of relationships with the compulsory state pension insurance.

УДК 342.95:351.74

*В.В. Гостєв,
к.ю.н., доцент кафедри правознавства
Східноукраїнського національного
університету ім. В. Даля*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

У статті досліджується правовий режим надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи з урахуванням сучасних завдань адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Ключові слова: правовий режим, адміністративна послуга, дозвільна система.

Подальший розвиток України як демократичної, соціальної, правової держави переконливо свідчить про зростання ролі адміністративного права щодо забезпечення масштабних політичних і соціально-економічних реформаційних заходів, що здійснюються сьогодні в українському суспільстві й спрямовані на впорядкування сучасних правовідносин, які мають відповідати міжнародним стандартам стосунків громадян з органами публічної адміністрації, а також сприятимуть належному захисту прав, свобод і законних інтересів людини.

За таких умов вкрай важливого значення набуває ефективне впровадження нової національної адміністративно-правової доктрини, яка зумовлює потребу перегляду змісту предмету та методу галузі адміністративного права, оновлення її основних завдань, вдосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Не дивлячись на різноманітність існуючих дотепер наукових дискусій стосовно окремих новітніх правових інститутів даної фундаментальної галузі права, слід зазначити, що в теорії адміністративного права, законодавстві та навчальній літературі положення вищезгаданої доктрини поступово займають своє чільне місце. До прикладів таких змін можна віднести істотне уточнення сутності та змісту адміністративної юстиції, адміністра-

тивного процесу, розроблення правових інститутів адміністративного договору, адміністративних послуг, спеціальних адміністративно-правових режимів тощо. При цьому передбачений Конституцією України принцип верховенства права вимагає відповідного якісного правового регулювання суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності суспільства, а по суті відповідного правового режиму будь-якої діяльності, й, у першу чергу, державно-владної, яка безпосередньо стосується розв'язання питань належного забезпечення прав і свобод громадян шляхом встановлення відповідних правових режимів.

Дослідження поняття та сутності терміну „правовий режим” має тривалу історію, а питання тих чи інших аспектів правового режиму завжди знаходяться в центрі уваги більшості вітчизняних вчених. Водночас слід підкреслити, що останнім часом активніше досліджуються проблеми спеціальних адміністративно-правових режимів, адже вони тісно пов'язані з правами людини, а тому повинні узгоджуватися з процесами демократизації життя українського суспільства.

З урахуванням того, що значна кількість правовідносин між громадянами та органами публічної влади виникає у сфері дозвільної системи, а діяльність суб'єктів владних повноважень, котра пов'язана з видачею різноманітних документів дозвільного характеру, визначається як надання адміністративних послуг, метою даної статті є розгляд особливостей правового режиму надання цих послуг у зазначеній сфері.

Значний вклад у вирішення загальних проблем адміністративно-правового регулювання суспільних відносин здійснили такі відомі вітчизняні вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, А.І. Берlach, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаків, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Д.М. Лук'янець, Р.С. Мельник, О.І. Остапенко, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябенко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа, Х.П. Ярмак та інші. Їхні здобутки містять низку системних положень і висновків, які прямо або опосередковано стосуються вдосконалення правового режиму суспільних відносин, що є предметом адміністративного права, і створюють методологічні передумови для ефективного дослідження змісту режимів у межах правових інститутів даної галузі у нових реаліях.

Різні аспекти спеціальних адміністративно-правових режимів досліджували у своїх роботах Д.М. Бахрах, К.В. Бережна, В. Белевцева, В.А. Гуменюк, Д.С. Денисюк, І.Г. Кириченко, В.В. Конопльов Л. Крупа, С.О. Кузніченко, С.В. Лихачов, Н.І. Матузов, А.В. Малько, Т.П. Мінка, С.Д. Подлінев, І.С. Розанов, В.Б. Рушайло, В.І. Сіверін, О.О. Сосновик, О.В. Харітонов, В.О. Шамрай та багато інших вчених.

Феномен правового режиму за радянських часів детально досліджував відомий теоретик права С.С. Алексєєв. Наголошено, що правовим режимом є порядок регулювання, котрий виражений у комплексі правових засобів, які характеризуються особливим угрупованням взаємодіючих між

собою дозволів, заборон і позитивних зобов'язань, до того ж таких, що створюють особливий напрямок регулювання. Вчений дійшов висновку, що первинними режимами є загально-дозвільний та загально-забороняючий режими, стверджував про наявність режиму галузі права як сукупності відповідних правових засобів регулювання, котрі обумовлюють особливий напрямок регулювання правовідносин, які складають предмет правового регулювання відповідної галузі. Тобто, правовий режим „виражає ступень жорсткості правового регулювання, наявність відомих обмежень або пільг, рівень активності суб'єктів що є допустимим, межі їх правової самостійності” [1, 185-186].

У спеціальних виданнях правовий режим визначається як певна сукупність юридичних засобів, способів, що застосовуються в певній сфері суспільних відносин та забезпечують дію механізму правового регулювання. Правовому режиму притаманні певні особливості: по-перше, він встановлюється законодавством та забезпечується примусовою силою держави; по-друге, правовий режим особливим чином регламентує певні сфери суспільних відносин, виділяючи суб'єктів та об'єкти права; по-третє, він є специфічним порядком правового регулювання, що складається із сукупності юридичних засобів, спрямованих на досягнення певної мети, й характеризується певним їх співвідношенням; по-четверте, в основу правового режиму покладено той чи інший спосіб правового регулювання – заборону, дозвіл чи позитивне зобов'язання [2, 692].

Значну увагу сучасні вчені приділяють дослідженню проблем правового режиму окремої галузі права. Так, на думку О.Ф. Скакун, під правовим режимом галузі права слід розуміти особливий соціальний порядок, закріплений нормами права даної галузі та визначений поєднанням методів і правових засобів, що його забезпечують. Наголошується, що правовий режим галузі права значною мірою визначається особливостями правових режимів її правових інститутів, а також міжгалузевих інститутів права [3, 377]. Для визначення сутності правового режиму адміністративного права важливе значення має сучасне розуміння предмета даної галузі права. Так, В.К. Колпаков вважає, що предмет адміністративного права – це сукупність правових відносин, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань, а саме: а) відносини публічного управління; б) відносини адміністративних послуг; в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність (відносини судового і адміністративного оскарження); г) відносини відповідальності за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) [4, 3].

З урахуванням цього дослідники вважають доцільним визначити правовий режим адміністративного права як закріплене нормами адміністративного права особливе поєднання юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання

адміністративних зобов'язань з метою забезпечення публічного інтересу в публічному управлінні та публічному адмініструванні [5, 93]. Загалом, адміністративно-правові режими є багатоплановими та багатоаспектними. Кожен з них уявляє собою самостійний правовий інститут з організаційними забезпечувальними елементами, спрямований на встановлення оптимальних, з точки зору держави, відносин у конкретній, порівняно вузькій, однак життєво важливій сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства та держави [6, 202; 7, 14-16].

Ю.О. Тихомиров наголошує на існуванні окремого дозвільного режиму, котрий застосовується відносно громадян та юридичних осіб. Даний режим означає подачу приватними особами заяв про дозвіл здійснити або здійснювати певні дії; рішення відповідних посадових осіб чи органів надати дозвіл або відмовити у ньому; легальну можливість особи придбати бажане право чи здійснити дії (придбати вогнепальну зброю тощо), нести додаткові обов'язки. При цьому дія дозволу припиняється у зв'язку з певними юридичними фактами – відмова заявника, вчинення ним протиправних діянь тощо, а уповноважений державний орган здійснює адміністративний нагляд за діяльністю осіб у даній сфері [8, 335]. У свою чергу, вважаємо, що дозвільний режим слід розуміти як засновану на положеннях законодавства діяльність уповноважених державних органів (посадових осіб), пов'язану з видачею дозволів, перевіркою їх наявності у суб'єктів права, контролем та застосуванням заходів примусу у разі порушень приписів дозволу з урахуванням принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Водночас слід враховувати, що дозвільний режим для громадян, як і режим з надання адміністративних послуг, є складовою частиною загального правового режиму галузі адміністративного права.

Таким чином, аналіз положень теорії адміністративно-правових режимів дозволяє дійти висновку про існування самостійного правового режиму надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи. Для обґрунтування цього висновку розглянемо поняття й ознаки адміністративних послуг, надання яких передбачають положення чинного законодавства.

Відповідно до Тимчасового порядку надання адміністративних послуг (далі – Порядок), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 „Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг” [9], адміністративна послуга – це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної чи юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

Наведені у даному понятті ознаки адміністративної послуги та їх аналіз свідчать про наступне: по-перше, діяльність щодо надання послуги є різноманітною за об'єктом правовідносин; по-друге, послуги надає значна

кількість уповноважених суб'єктів права; по-третє, види, підстави та порядки надання послуг регулюються як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами.

Важливими для практики надання послуг є уточнення й доповнення, внесені до зазначеного Порядку положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915 „Деякі питання надання адміністративних послуг”. Зокрема у новій редакції пункту 1 зазначено, що „цей Порядок визначає процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги”.

У Порядку закріплене поняття адміністративного акту – прийняте уповноваженим суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи. Водночас слід зауважити, що згідно з положеннями чинного законодавства, якими врегульовано діяльність суб'єктів на підставі виданого дозвільного документа, досить часто передбачена обов'язкова перереєстрація або продовження терміну дії того чи іншого дозволу (ліцензії). За таких умов у наведений Порядок доцільно було б включити уточнення про те, що адміністративним актом є також рішення, спрямоване на продовження прав та обов'язків особи.

З урахуванням сучасних вимог щодо загального поліпшення якості системи управління в Україні позитивної оцінки заслуговує включення до Порядку поняття стандарту адміністративної послуги. Останнім є документ, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб.

Порядок діє у період до законодавчого врегулювання питань надання адміністративних послуг, а тому дуже важливим доповненням є включення до нього переліку видів адміністративних послуг. Так, до адміністративних послуг належать:

видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестацій, посвідчень;

реєстрація (фактів, суб'єктів права, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація);

інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Характеристика правового режиму надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи безумовно потребує й розкриття поняття „дозвільна система”.

Як правильно зазначає С.В. Лихачов: „незважаючи на те, що термін „дозвільна система” широко використовується у правовій літературі, єди-

ного розуміння його також не існує, хоча можна вважати, що певний спільний смисл у це поняття вкладається”. Зокрема, вчений звертає увагу на таке поширене визначення цього терміну: дозвільна система становить спеціальний вид ліцензування, котрий породжує адміністративно-правове відношення між заявником та уповноваженим органом виконавчої влади, в якому заявник добровільно покладає на себе певні обов’язки у сфері державного управління, невиконання яких тягне адміністративну чи кримінальну відповідальність, - натомість отримуючи право на зайняття певними видами підприємницької діяльності чи право на придбання, зберігання, користування, продаж предметів, матеріалів, речовин, безконтрольний обіг яких може зашкодити громадській безпеці, громадському порядку та майну.

Водночас С.В. Лихачов стверджує про те, що „нове (точніше більш адекватне новим реаліям) розуміння повинно виходити з реалій крутої зміни політичних і економічних орієнтирів України і будуватися з урахуванням пріоритетних суспільних цінностей, насамперед, прав людини і громадянина”. На слушну думку вченого, звернення громадян до органів, які здійснюють дозвільно-ліцензійне провадження, уособлюють різновид соціального контракту, що передбачає взаємну відповідальність і взаємну довіру. З одного боку, громадянин усвідомлює необхідність опосередкування своєї діяльності втручанням адміністративних органів держави (якій він довіряє), з іншого – він так само вірить і виходить з того, що держава виходитиме із взаємно прийнятних і вигідних обом сторонам умов „дозвільного контракту”.

Держава, зі свого боку, „виправдовує” і реалізує через дозвільно-ліцензійну систему своє призначення як сили, яка затверджує і гарантує в суспільстві порядок, справедливість й можливість користуватися свободами та правами [10, 147, 149-152].

Аналіз чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації дає змогу стверджувати, що загальний адміністративно-правовий режим складається з ряду особливих адміністративно-правових режимів (паспортного режиму, режиму безпеки дорожнього руху тощо). Такі режими пов’язані з установленням окремих обмежень і заборон щодо порядку вступу суб’єктів у певні правові відносини [11, 119]. Вважаємо, що до особливих режимів відноситься також і режим дозвільної системи.

Крім того, дослідники підкреслюють, що правовий режим можна визначати і як систему норм права, котрі регулюють діяльність та відносини між людьми з приводу певних об’єктів. При цьому можна вирізнити юридичну сторону режиму (система правил) та фактичну сторону (реальне здійснення режимних норм) [12, 410]. Слід враховувати, що за критерієм спрямованості та часу дії окремими вченими пропонується поділ адміністративно-правових режимів на дві групи, а саме: 1) режими, які мають за мету створення умов для подолання надзвичайних ситуацій і стабілізації обстановки у державі та суспільстві (мають тимчасовий характер); 2) ре-

жими, які діють у відповідних сферах державного управління та мають попереджувальну спрямованість (мають постійний характер) [13, 309-310].

Кожен адміністративно-правовий режим як певна сукупність адміністративно-правових засобів складається з низки елементів, що визначають його структуру. Найчастіше до вказаних елементів вчені відносять такі: мета встановлення; метод правового регулювання; сукупність правил діяльності, закріплених на законодавчому рівні; органи державного управління (режимні органи), на які покладено завдання здійснення мети режиму; особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав; детальна регламентація дій суб'єктів права та їх взаємовідносин між собою; відповідальність за порушення „режимних” норм; наявність спеціальних організаційних, технічних, матеріальних і фінансових засобів (техніки, ресурсів тощо); визначення просторово-часових рамок дії режиму [8, 325; 11, 119-120; 15, 270-272]. Зазначені елементи дозволяють виділити в структурі режимів дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну. Змістовну сторону складають причини та мета введення режиму, його організаційні, економічні елементи, пов'язані з ними дії. Формальна (юридична) сторона містить такі елементи: хто, на який строк, на якій території встановлює режим; процедура його введення, здійснення, скасування; система „режимних” обов'язків і прав [14, 271].

З наведеними висновками вчених можна погодитися, але, говорячи про режим надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи, слід зазначити, що загальна мета впровадження інституту послуг полягає у демократизації відносин між громадянами та органами державної влади. А тому чинне законодавство потребує вдосконалення не лише шляхом якісного оновлення механізмів надання послуг, але й максимального скорочення видів послуг, що надаються державно-владними структурами, та делегування повноважень з видачі документів дозвільного характеру недержавним інституціям, або, інакше кажучи, приватному секторові, що і було передбачено Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 рік). У такому випадку держава залишить за собою право надання адміністративних послуг у тих складових сфері дозвільної системи, які безпосередньо пов'язані з попередженням загроз громадській безпеці чи громадському порядку.

Підсумовуючи, можна зробити певні висновки.

Правовий режим надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи – це заснований на положеннях законодавства порядок регулювання діяльності публічної адміністрації, яка пов'язана з використанням певного комплексу правових засобів і видачею приватним особам документів дозвільного характеру згідно з правилами дозвільної системи, котрі встановлюють деякі обмеження та заборони щодо отримання таких документів, спрямована на створення відповідних юридичних та організаційних умов для реалізації приватними особами наданих їм прав і подальшим

виконанням обов'язків, які виникають внаслідок приписів дозвільного документу.

Даний режим має постійний характер, а його дія поширюється на територію усієї України. Мета режиму є дуалістичною та містить дві складові: ідеологічну та правову. Ідеологічна складова пов'язана з впровадженням нової „ідеології” (перш за все принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина) діяльності публічної адміністрації та наданням цій діяльності обслуговуючого сервісного характеру, а правова – полягає у забезпеченні під час надання адміністративних послуг юридичних та організаційних умов для належної реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), свідоцтва та інших документів дозвільного характеру).

Метод даного правового режиму уявляє собою цілісну систему регулятивного впливу, що характеризується специфічними прийомами регулювання, особливим порядком виникнення і формування змісту прав та обов'язків суб'єктів надання та одержувачів адміністративних послуг, способів їх реалізації, а також дією принципів галузі адміністративного права, які поширюються на зазначену сукупність правовідносин.

Правовий режим надання адміністративних послуг у сфері дозвільної системи передбачає дотримання фізичними та юридичними особами правил сервісної діяльності або порядку користування певними предметами, що закріплені на законодавчому рівні, а також дотримання уповноваженими суб'єктами права стандарту адміністративної послуги та встановленої законодавством процедури. Порушення „режимних” норм тягне адміністративну відповідальність на підставах та у порядку передбачених законами України.

Література:

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ „Видавництво „Юридична думка””, 2007. – 992 с.
3. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / Скакун О. Ф., Бондаренко Д. А. / под общ. ред. проф. Скакун О. Ф. – Харьков : Эспада, 2007. – 488 с.
4. Адміністративне право : навч. прогр. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Ю. В. Іщенко, В. П. Чабан / за заг. ред. В. К. Колпакова. – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.
5. Мінка Т. П. Правовий режим адміністративного права // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. - № 2. – С. 86-93.
6. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2005. – 880 с.

7. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : моногр. – М. : Цит-М, 2000. – 264 с.
8. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : 2004. – 652 с.
9. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. – 2009. - № 54. – Ст. 1871.
10. Лихачов С. В. Предмет і завдання дозвільного провадження в системі забезпечення громадської безпеки // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. - № 1(48). – С. 144-152.
11. Денисюк Д. С. Правовий режим дозвільної діяльності ДАІ МВС України // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – Вип. 45. – С. 115-121.
12. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : НОРМА, 2002. – 640 с.
13. Административное право России : учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 752 с.
14. Адміністративне право України : підр. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
15. Адміністративне право України : академ. курс : підр. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво „Юридична думка”, 2004. – 584 с.

Гостев В.В. Правовой режим предоставления административных услуг в сфере разрешительной системы –Статья.

В статье исследуется правовой режим предоставления административных услуг в сфере разрешительной системы с учетом современных задач административно-правового регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: правовой режим, административная услуга, разрешительная система.

Gostev V.V. Legal mode of grant of administrative services in the field of the permissive system

The article devotes to the legal regime of providing administrative services in the licensing system in response to contemporary challenges of administrative and legal regulation of social relations.

Key words: legal regime, administrative service, licensing system.