

доцент кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА ЯК КОМПЛЕКСНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ

Стаття присвячена аналізу та визначенню суті дозвільної системи як комплексного адміністративно-правового режиму. Розглянуто теоретичні підходи до визначення адміністративно-правових режимів, а також проаналізовані елементи, особливості дозвільної системи, які в свою чергу свідчать, що остання є комплексним адміністративно-правовим режимом. Наведено результати дослідження, що стосуються правового регулювання діяльності органів, які здійснюють дозвільну діяльність. Проаналізовано проблеми, що виникають при здійсненні вказаної діяльності.

Ключові слова: орган дозвільної системи, дозвільна система, адміністративно-правовий режим, учасники правовідносин, правове регулювання, система управління.

Статья посвящена анализу и определению сути разрешительной системы как комплексного административно-правового режима. Рассмотрены теоретические подходы к определению административно-правовых режимов, а также проанализированы элементы, особенности разрешительной системы, которые в свою очередь свидетельствуют, что последняя является комплексным административно-правовым режимом. Приведены результаты исследования, касающиеся правового регулирования деятельности органов, которые осуществляют разрешительную деятельность. Проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении указанной деятельности.

Ключевые слова: орган разрешительной системы, разрешительная система, административно-правовой режим, участники правоотношений, правовое регулирование, система управления.

The article is devoted to the analysis and definition of the licensing system as complex administrative regulatory regime. Theoretical approaches to the definition of administrative regulatory regimes are studied, the elements and peculiarities of licensing system are analyzed, which in turn indicates that the latest is complex administrative regulatory regime. The results of studies in the legal regulation of licensing regulatory bodies are given. The problems which arise in the process of realization of such activity are analyzed.

Key words: body of licensing regulatory system, licensing system, administrative regulatory regime, participants of legal relations, legal regulation, administrative system.

Проведення адміністративної реформи, перебування України на етапі побудови правової держави дозволяє зробити висновок, що серед правових норм провідну роль відіграють норми

адміністративного права спрямованні на забезпечення правового регулювання. Ці норми й встановлюють різного роду правові режими, які в свою чергу забезпечують законність та порядок

в суспільстві відповідно до сучасних тенденцій розвитку.

Специфіка адміністративно-правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення та формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобах їх реалізації, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм.

Проблематика адміністративно-правових режимів є досить нагальною і практично ніколи не залишалася поза увагою правознавців. Багатьом її питанням присвячені праці таких учених, як Д.М. Бахрах, О.Є. Луньов, Б.П. Курашвілі, Ю.М. Козлов, Г.І. Петров, Ю.М. Старілов та ін.

Що стосується адміністративно-правового режиму дозвільної системи, то його теж треба належним чином дослідити.

Метою даної статті є спроба виділення елементів дозвільної системи, на основі яких можна зробити висновки, що дозвільна система — це адміністративно-правовий режим.

Сутність адміністративних режимів виражена в природі управління. Не можна побудувати систему управління, не зробивши при цьому режимну організацію її основних компонентів.

У юридичній літературі зустрічаються різні підходи до поняття адміністративно-правового режиму. Д.Н. Бахрах вважає, що адміністративно-правовий режим являє собою певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, коли суб'єкти правовідносин мають нерівний статус [1, с. 224]. Інакше визначає адміністративно-правовий режим

І.С. Розанов: «адміністративно-правовий режим є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій чи поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях), забезпечення і підтримки суверенітету та оборони держави, інтересів безпеки та охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [2, с. 85].

У кожному з цих визначень ясно проглядається загальний початок державно-управлінських регламентів, які в своєму комплексному нормативному вираженні утворюють порядок діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у разі виникнення тих чи інших ситуацій. На нашу думку, режим — це порядок. Встановлення ж такого порядку по суті створює те, що в цілому повинно характеризуватися як адміністративно-правовий режим.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права дозволяє стверджувати, що, незважаючи на загальновизнаність категорії адміністративно-правового режиму, її використання в адміністративно-правовій науці обмежена. В основному, адміністративно-правові режими трактуються лише в контексті правового регулювання заходів, спрямованих на подолання ситуацій надзвичайного характеру. Головні серед них — згадані у законодавстві України режими надзвичайного стану, воєнного стану, надзвичайної екологічної ситуації. В даний час у науковій літературі з адміністративного права переважає традиційне трактування адміністративно-правових режимів як особливо-го роду заходів, спрямованих на подолання істотних негативних ситуацій у сфері державного управління. Зокрема, можна віднести, крім уже названих,

режим державного кордону, митний режим, різного роду спеціальні режими несення служби в силових структурах і ряд інших [3, с. 14]. Так, І. С. Розанов визначає основні цілі адміністративно-правових режимів як «забезпечення загальної безпеки... створення на шляху іноземних розвідок, злочинних організацій та осіб достатньо надійних правових бар'єрів та забезпечуючих їх організаційних заходів, які б серйозно ускладнювали, а в ряді випадків і зовсім виключали досягнення злочинних цілей у сфері зовнішньої і внутрішньої безпеки» [2, с. 86].

На наш погляд, обмежувати сутність адміністративно-правових режимів орієнтацією на врегулювання надзвичайних ситуацій навряд чи правильно. Візьмемо, наприклад, режим дозвільної системи; він не ситуаційний. Йдеться про відносно самостійну сферу державного управління.

Характеристики адміністративно-правових режимів в повній мірі вимагають їх початкового поділу на дві логічні складові, аналітично відокремлюючи: а) адміністративні режими як щось загальне по відношенню до будь-якої сфери життя; б) правове регулювання адміністративних режимів. Тільки після цього можна описати режим як цілісне управлінське явище, і як одну з форм його реалізації — адміністративно-правовий режим.

Перший з числа обраних нами для аналізу компонентів досліджуваного явища — адміністративний режим. Цей термін носить спеціальний характер і, як правило, застосовується до адміністративно-правової проблематики або сфери державного управління.

Якщо звернути увагу на те, яким чином характеризуються в науці адміністративного права адміністративно-правові режими, то тут досить однозначно проглядається поділення

фактично всіма дослідниками думки про те, що такого роду режими — це встановлення особливого порядку діяльності в тій чи іншій сфері життя, включаючи відповідно особливий, а також звичайний порядок функціонування відповідних суб'єктів управління.

Таке розуміння адміністративного режиму стає ще більш очевидним, якщо звернути увагу на об'єктивні особливості вихідної для здійснення будь-якого управлінського процесу системи управління. Будь-яка система управління незалежно від її природи і складності завжди має необхідні елементи: суб'єкт управління, який безпосередньо здійснює управлінські впливи; об'єкт управління — тобто те, на що безпосередньо спрямоване управління суб'єкта, а також прямі і зворотні зв'язки між ними. Треба також мати на увазі, що управління в тому розумінні, яке надається в науці управління, являє собою іманентну властивість цілісних систем. Тому функціонуюча сукупність суб'єкта, об'єкта управління та їх зв'язків являє собою цілісну систему [3, с. 15].

Однією з найбільш значущих об'єктів прояву адміністративних режимів є область взаємодії різних систем управління. Багато систем, які зовні виглядають цілком самостійними, у багатьох відносинах можуть представляти собою в онтології розвинених форм відокремлені функції єдиних процесів управління.

Переходячи до другої частини аналізу, необхідно відзначити, що основними засобом забезпечення та реалізації адміністративних режимів є нормативне регулювання тих відносин, які потрапляють в сферу даного режиму. У даному випадку непридатний демократичний принцип «дозволено все, що не заборонено законом».

Будь-які спроби його використання суперечать самій його суті і спрямованості на встановлення порядку ціною обмеження суб'єктів, які беруть участь в управлінському процесі. Типовими для адміністративних режимів повинні вважатися дозволи, заборони і детальні регламенти діяльності.

Розглядаючи адміністративний режим з позицій його правової природи, необхідно відзначити, що режим як певний порядок повинен реалізовуватись через публічно-правову форму, бо будь-який порядок втрачає сенс, якщо не знаходиться в правовій формі.

В юридичній літературі виділяють різні класифікації публічно-правових форм. Стосовно до досліджуваної проблематики, найбільш прийнятна позиція Ю.М. Старілова, який виділяє: а) нормовстановлення, під яким розуміється поява норм права, адресованих публічним управлінням зовнішньому середовищі, численним суб'єктам права, пов'язаних з управлінням або просто зобов'язаним виконувати його приписи; б) волевиявлення публічного управління — адміністративний акт як типова форма здійснення управлінських дій, що застосована в системі юрисдикційного управління; в) акти управління — найважливіша форма управлінських дій, вони відрізняються від верховного волевиявлення тим, що не спрямовані на створення певних правових наслідків, а тягнуть за собою дійсний практичний результат.

Виходячи з даної класифікації, можна стверджувати, що публічно-правова форма здійснення управлінських дій може складати правову основу будь-якого адміністративного режиму.

Підводячи підсумок вищевикладеного, вважаємо можливим виділити наступні ознаки, що притаманні адміністративно-правовому режиму:

- наявність чіткого закріплення суб'єкта управління;
- наявність стійко закріпленого об'єкта управління;
- певна ступінь підпорядкованості та залежності суб'єкта та об'єкта;
- інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління;
- наявність управлінських функцій;
- наявність виражених юридично адміністративно-правових форм;
- наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми.

Якщо перераховані вище ознаки спроектувати на певний вид дозвільної діяльності, то можна стверджувати, що дозвільна система є адміністративно-правовим режимом.

На думку Д.С. Жданкіна, всі адміністративно-правові режими можна розділити на дві основні групи: орієнтовані на конкретні управлінські структури та ті, що мають нормативний характер відносно ряду суб'єктів, об'єктів та інших складових системи управління. Останні в силу своїх особливих властивостей вважаються комплексними. «Під комплексним адміністративно-правовим режимом розуміється врегульований правом і маючий нормативний характер у відношенні до структур державного управління порядок здійснення діяльності, спільної для всіх державних органів, який підлягає конкретизації в процесі реалізації» [4, с. 38].

Дозвільна система, як комплексний адміністративно-правовий режим, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками.

По-перше, наявність цілей системи. На цю системну ознаку вказує В.Г. Афанасьєв, І.М. Верещагін, І.В. Блауберг і Е.Г. Юдін.

Розглядаючи дозвільну систему, як комплексний режим, доречно розглянути питання: на що спрямований цей режим? Якщо врахувати, що при аналізі загальнотеоретичних основ адміністративно-правових режимів в якості вихідного було обрано положення про цільову спрямованість будь-якого управлінського процесу, відповідно режими розглядалися саме з точки зору забезпечення досягнення заданих в управлінні цілей. Якщо ж з урахуванням зазначеного звернутись до комплексних режимів, то тут така цільова спрямованість фактично не проглядається. Дійсно, управлінські цілі завжди конкретні і пов'язані з настільки ж конкретної системою управління.

Наприклад, стаття 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначає «ліцензування — видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування» [5]. Звідси випливають цілі ліцензування, що складаються в розширенні правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб під час здійснення окремих видів діяльності, а також нагляді і контролі за дотриманням правил дозвільної системи, що забезпечує безпеку особи, суспільства і держави.

По-друге, наявність навколишнього середовища. Будь-яка система, у якій відсутнє навколишнє середовище, існувати не може. На зовнішнє середовище як на ознаку системи вказують багато авторів, наприклад, Шеннон, Н.Г. Чумаченко, А.П. Савченко,

В.Г. Коренев та інші. На нашу думку, таке твердження є вірним, тому що в процесах, пов'язаних з дозвільною системою, беруть участь мільйони людей. При цьому зазвичай підкреслюється, що саме зовнішня сфера несе в собі обмеження системи. Дозвільна система уявляється нами у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, що підтверджується наявністю такого елемента середовища, як законодавство, правові норми в цілому. Якщо врахувати, що розглянутий нами комплексний режим визначає порядок у сфері дозвільної системи, а вимоги даного режиму нерідко зачіпають реалізацію прав і законних інтересів всіх суб'єктів адміністративного права, то факт існування такої системоутворюючої ознаки як наявність навколишнього середовища стає незаперечним.

По-третє, здатність до виміру. При розгляді даної категорії дозвільної діяльності як системного комплексного режиму, особливе місце відводиться визначенню її параметрів. Тут за основу можна взяти окремі ознаки, що притаманні тієї чи іншої адміністративно-правовій формі. До яких в літературі з адміністративного права відносять: масштабність, обсяг, інформаційність, досягнення результатів [6, с. 202].

Розглядаючи дані ознаки через призму дозвільної системи треба відзначити, що дозвільними процесами охоплені значний масив адміністративно-правових відносин. Причому обсяг даного роду публічних відносин цілком можна виміряти та він знайшов своє відображення в обліково-статистичних документах, обсяг і характер яких регулюється нормативними актами різного рівня залежно від виду дозвільної діяльності. Інформаційність — це внесення дозвільних даних в списки, реєстри з наступною

обробкою і введенням в єдину комп'ютерну систему дозвільного органу.

Таким чином, дозвільна система це комплексний режим та являє собою принципово вимірювану систему.

По-четверте, подільність системи на елементи та підсистеми. Характеризуючи дозвільну діяльність як комплексний адміністративно-правовий режим, ми встановили, що даний режим може поширюватися на невизначене коло об'єктів і суб'єктів управління. Даний режим складається з цілого ряду адміністративно-правових режимів, специфіка яких визначається видом діяльності, на здійснення якої потрібен дозвіл. На подільність системи вказує і та обставина, що кожному з цих режимів властивий певний об'єкт дозвільної системи. Якщо за основу взяти поділ дозвільної системи за критерієм об'єкта, диференційованого на родовий, видовий і безпосередній, то можна стверджувати, що дана система не тільки поділена на підсистеми, але включає в себе іманентні елементи підсистеми державного управління.

Наприклад, родовим об'єктом дозвільної системи щодо придбання зброї та патронів є комплекс суспільних відносин, що виникають з приводу забезпечення громадської безпеки та громадського порядку; видовий — це суспільні відносини що виникають, в цілому, з приводу здійснення дозвільної системи, яка поширюється на придбання зброї та патронів до нього; безпосередній — суспільні відносини, що виникають з приводу здійснення дозвільної системи, яка поширюється на придбання конкретно взятої зброї або патронів.

Таким чином в рамках системного підходу дозвільну систему можна визначити як комплексний адміністративно-правовий режим опосередкований в якості загальної функції здійснення контролю та нагляду, який отримує свою цільову конкретизацію залежно від виду публічного інтересу, реалізованого шляхом винесення уповноваженим державним органом адміністративно-правових актів у рамках нормативно-врегульованої процедури.

Література

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. — М, 2000. — 816 с.
2. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. — С. 82–90.
3. Петров С. Общетеоретические основы административно-правовых режимов // Право и жизнь. 2000. № 24. — С. 12–18.
4. Жданкин Д. С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении. Дисс. канд. юрид. наук — М., 2000. — 180 с.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відом. Верхов. Ради України — 2000. — № 36. — Ст. 299.
6. Алехин А. П., Кормолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2001. — 592 с.