

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДОЗВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

DEFINITION AND NATURE PERMISSIVE RELATIONSHIP: ISSUES OF TODAY

Джафарова О.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності ОВС
Харківського національного університету внутрішніх справ

Здійснено аналіз юридичної думки щодо розуміння адміністративно-правових відносини з метою визначення дозвільних відносин. Доведено, що дозвільні відносини з приводу отримання дозвільних послуг є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими.

Ключові слова: правовідносини, адміністративно-правові відносини, дозвільні відносини, публічний інтерес, органи публічної адміністрації.

Осуществлен анализ юридической мысли в понимании административно-правовых отношений с целью определения разрешительных отношений. Доказано, что разрешительные отношения по поводу получения разрешительных услуг являются публично-сервисными, а отношения между государством и субъектом предоставления разрешительных услуг по организации и контролю над такой деятельностью являются по своей природе управленческими.

Ключевые слова: правоотношения, административно-правовые отношения, разрешительные отношения, публичный интерес, органы публичной администрации.

The analysis of the legal opinion on the understanding of the administrative and legal relations in order to determine licensing relationships. It is proved that permits relations on obtaining authorization service is public service, and the relations between the state and the entity providing entertainment services over the organization and control of such activities are administrative in nature.

Key words: legal, administrative and legal relations, licensing relations, public interest, public administration bodies.

Постановка проблеми. Побудова демократичної правової держави не можлива без перегляду існуючих в суспільстві поглядів на взаємовідносини між органами публічної влади та громадянами. Особливого значення в цьому контексті набувають дозвільні правовідносини, які пронизують всі сфери та напрямки розвитку як держави, так і окремого громадянина.

На сьогоднішній день, на шпальтах газет та по телебаченню зазначені правовідносини все частіше є предметом критики та об'єктом корупційних правопорушень. Виходячи з цього, мета цієї статті полягає у визначенні правової природи дозвільних правовідносин.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичному розробленню сутності категорії «правовідносини» присвятили свої роботи відомі українські вчені: В. Б. Авер'янов, В. М. Андрієв, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І. О. Картузова, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, О. П. Рябченко, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, О. І. Харитоновна, а також російські науковці М. І. Байтін, Д. М. Бахрах, В. М. Горшен'єв, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов, Ю. О. Тихомиров та ін. Особливої уваги в контексті нашого дослідження набувають роботи російських науковців, які займались дозвільними правовідносинами, а саме: А. Б. Багданова, Ю. К. Валяєва, Р. А. Журавльова, Д. В. Осінцева, Д. В. Шохіна, Т. А. Червякової та інших.

Виклад основного матеріалу. Занурення в розгляд цього питання щодо перегляду сутності та змісту дозвільних правовідносин передбачає звернення до теорії права та науки адміністративного права. Як слушно зазначає О. І. Харитоновна, поняття правовідносин є багатоплановим, і визначення та характеристика його можлива на декількох рівнях: загальнотеоретичному, галузевотеоретичному та конкретно-галузевому [1, с. 5].

На загальнотеоретичному рівні потребує уваги визначення, яке запропоноване О. Ф. Скакун. Так, вчена зазначає, що правовідносини – це урегульовані нормами права суспільні відносини, які проявляються в конкретному зв'язку між управомоченим та зобов'язуючим суб'єктом, що є носієм суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень та відповідальності [2, с. 374-375]. В цілому погоджуючись із зазначеною позицією, слід зазначити,

що по-перше, повноваження – це і є сукупність прав та обов'язків, якими наділений певний суб'єкт задля виконання поставлених перед ним завдань та передбачених законодавством функцій; а по-друге, відповідальність цілком охоплюється терміном – обов'язок. Отже, можна зробити проміжний висновок, що під правовідносинами на загальнотеоретичному рівні ми будемо розуміти взаємозв'язок, який ґрунтується на нормах права з приводу реалізації суб'єктивних прав та виконання обов'язків. Доцільно вести мову про взаємозв'язок, а не взаємозв'язки, оскільки останні (правовідносини) завжди мають конкретний характер, тобто чітко визначений перелік суб'єктів, їх права та обов'язки в кожному конкретному випадку, об'єкт та предмет цих правовідносин тощо.

Виходячи з вищевказаного, правовідносини – це ключова категорія права та необхідна складова існування держави, сутність та спрямованість останньої полягає у покладанні в основу своєї діяльності обов'язку дотримуватись беззаперечного пріоритету прав і свобод людини, встановлення невідвратної відповідальності державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку [3, с. 3]. Гарантією здійснення саме такої діяльності є відповідна правова регламентація, що впливає з норми статті 6 Конституції України, якою визначено, що органи, у тому числі виконавчої влади, здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Що ж стосується галузевотеоретичного рівня, то він передбачає звернення до наукових надбань вчених, які займалися правовою природою адміністративних правовідносин.

Так, автори підручника «Адміністративне право», за загальною редакцією Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй зазначають, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [4, с. 57]. Таке ж визначення наведене в підручнику «Адміністративне право України», за загальною редакцією О. М. Бандурки [5, с. 126]. В цілому не заперечуючи проти такого підходу, слід зазначити, що на сьогодні він

є завузьким, оскільки не охоплює відносини пов'язані з публічно-сервісною діяльністю органів публічної влади. Про що було ще зазначено в Концепції адміністративної реформи в Україні, яка була затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 [6]. Також на цьому аспекті наголошують В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко, які зазначають, що впровадження нової ідеології, реформування державного управління, утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права повинно відбуватись шляхом перебудови за новими принципами адміністративно-правових відносин, які мають бути «сервісними», тобто відносинами у межах яких, і завдяки яким держава обслуговує потреби особи [7, с. 63]. Про це прямо сказано і в статті 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. В цьому контексті слушним є твердження А. Т. Комзюка, який зазначає, що потреба людини у задоволенні наданих їй прав та свобод, перелік яких істотно збільшився у сучасній демократичній країні, свідчить про необхідність уточнення кола та змісту суспільних відносин, які слід включати до предмета регулювання адміністративного права [8, с. 95].

Адже, як слушно зазначає Р. С. Мельник, адміністративне право є галуззю права, яке покликано регулювати суспільні відносини, які виникають у сфері функціонування публічної адміністрації. Визначальною групою таких відносин мають бути визнані, ті, що виникають між публічною адміністрацією та приватними особами у зв'язку зі створенням останніми необхідних умов для реалізації їх суб'єктивних публічних прав та законних інтересів [9, с. 201-202].

В свою чергу, Т. О. Коломоєць зазначає, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [10, с. 43-44].

В цілому погоджуючись із наведеним твердженням, слід наголосити на тому, що на сьогодні використання словосполучення «у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб» є не повним, оскільки не охоплює діяльність всіх органів державної влади, а також суб'єктів делегованих повноважень. Так, поза увагою залишаються відносини за участю, наприклад такого суб'єкта, як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, яка згідно до Указу Президента України від 23.11.2011 № 1059/2011 [11] є державним колегіальним органом, який підпорядкований Президенту України і підзвітний Верховній Раді України та виконує державне регулювання діяльності у сфері енергетики. Тобто, згідно з чинним законодавством цей орган не є органом виконавчої влади, але при цьому виконує функції держави. Також як приклад можна навести створені нещодавно «дозвільні центри», статус яких також визначається як державний орган.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо за доцільним використовувати для позначення суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізацію й забезпечення основних прав та свобод громадян, категорії «органи публічної адміністрації». Водночас категорія «публічна адміністрація» не несе у собі, так би мовити, владного відтінку, який завжди супроводжує як управлінську діяльність, так і суб'єктів її реалізації. До того ж, у межах поняття публічної адміністрації можуть бути «вміщені» також і ті суб'єкти, які не мають прямого відношення до публічної влади, тим не менш беруть участь у забезпеченні реалізації публіч-

ного інтересу. У даному випадку мова йде про суб'єктів делегованих повноважень, але тільки в конкретному правовідношенні. Це, в свою чергу, сприятиме трансформації правової системи України до європейської та покращить практику правозастосування в нашій державі, а в кінцево-му випадку – утвердженню принципу верховенства права.

Отже, під адміністративно-правовими відносинами будемо розуміти – суспільні відносини управлінського та публічно-сервісного характеру, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

Враховуючи вищенаведене, зробимо спробу сформулювати визначення дозвільних правовідносин тощо. Для цього звернемося до напрацьованих, які існують з приводу цього питання. Так, О. В. Харитонов у своєму дисертаційному дослідженні надає визначення дозвільній системі, як сукупності правовідносин, що виникають з метою забезпечення суспільної безпеки між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, уповноваженими видавати дозволи з однієї сторони (дозволитель), а також фізичними або юридичними особами з іншої (заявник), щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень заявником, з приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, з наступним здійсненням контролю і нагляду з боку дозволителя за дотриманням встановлених правил, а так само притягнення винних (при наявності підстав) до встановленої законом відповідальності [12, с. 7-8]. Таке визначення є занадто громіздким та таким, що не розкриває правову природу останніх.

Як зазначає Х. П. Ярмак, обов'язковою ознакою сфери дозвільної системи є відносини, пов'язані із забезпеченням громадської безпеки [13, с. 200]. На думку Т. П. Мінки та В. М. Гуменюка, дозвільна система – це об'єктивно існуюча і наділена певними якісними характеристиками сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління і іншими контрагентами – з іншого, спрямована на реалізацію суб'єктивних прав з приводу здійснення дозволених законом дій щодо таких предметів, створіння, процесів у природі чи суспільстві, неврегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди інтересам людини, суспільства і держави [14, с. 321; 15, с. 29-30].

Дещо схожим є визначення запропоноване Т. І. Шапочною [16, с. 34] Зазначені визначення вбачаються нам дещо незрозумілим, оскільки невідомо, які якісні характеристики мали на увазі автори; по-друге, не зрозуміло, про яку сукупність правовідносин йде мова (кримінальні, цивільні, адміністративні), оскільки відносини з приводу реалізації суб'єктивних прав та виконання обов'язків є адміністративно-правовими тощо.

Так, М. М. Романяк надає визначення дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки як організаційно-розпорядчої, підзаконної, владної державно-управлінської діяльності, що здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованої на реалізацію державної політики щодо забезпечення екологічної безпеки [17, с. 7]. Зазначене визначення нам вбачається дещо незрозумілим, оскільки діяльність визначається через діяльність.

Заслугує уваги положення чинного законодавства, яке дає визначення «дозвільної системи у сфері господарської діяльності» – як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру [18].

Найбільш оптимальним із визначень, які існують на сьогодні, можна навести поняття дозвільної системи, яке було запропоновано В. І. Сіверіним в дисертаційній роботі «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації». Так, під дозвільною системою вчений розуміє засновану на відповідних нормах або правилах сукупність правових відносин, які складаються з приводу здійснення суб'єктами публічної адміністрації дозвільної діяльності. Тобто, дозвільна система і дозвільна діяльність співвідносяться як частка цілого [19, с. 41]. В. І. Сіверін зазначає, що дозвільними відносинами названі суспільні відносини у сфері організації дозвільної діяльності та надання дозвільних послуг, а також контролю такої діяльності та законності надання дозвільних послуг, урегульовані нормами різних галузей права, забезпечувані державним примусом вольові відносини, які виражаються у конкретному зв'язку між суб'єктом надання дозвільних послуг з приводу організації та контролю такої діяльності, а також між суб'єктами публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги та відповідними суб'єктами, які мають бажання отримати останні [19, с. 41]. В цілому погоджуючись з вищевказаним визначенням, слід виокремити положення, яке, на нашу думку, є дискусійним. Так, автор зазначає, що ці відносини врегульовані нормами різних галузей права. Це твердження, на нашу думку, є хибним, враховуючи теорію поділу права на публічне та приватне, в процесі реалізації зазначених відносин вагоме значення має публічний інтерес. Він проявляється у формі прагнення особи до користування конкретним соціальним благом, або ж у певних випадках можливістю звертатися за захистом своїх інтересів до компетентних державних органів. Саме тому об'єктом правової охорони виступає тільки той інтерес, що був прямо закріплений у законодавстві або ж може впливати з його змісту [20, с. 29]. Отже, не вдаючись в глибоке дослідження сутності теорії поділу права, слід зазначити, що дозвільні відносини є публічно-правовими, тобто в основі реалізації яких є публічний інтерес, і вони регламентуються нормами публічного права, в нашому випадку – адміністративно-правовими. Нормами приватного права будуть регулюватися відносини, в основі яких приватний інтерес. Що стосується позицій вчених, які дозвільні відносини відносять до предмету регулювання господарського права, то, на наше глибоке переконання, це є хибним, та таким, що не відповідає теорії поділу

права на публічне та приватне, яка не передбачає такої правової субстанції як комплексна галузь права, якою є господарське право тощо. В цьому контексті ми підтримуємо науковців, а саме Р. С. Мельника [9] та Є. В. Петрова [21], які роблять перші спроби визначити нову систему адміністративного права, враховуючи європейський розвиток правової науки тощо.

Отже, повертаючись до визначення дозвільних відносин, слід зазначити, що під останніми доцільно розуміти суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права управлінського або публічно-сервісного характеру, з приводу реалізації та захисту суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна громадян, природного навколишнього середовища, суспільства та держави в цілому.

Цілком слушним також є поділ дозвільних правовідносин, який був запропонований В. І. Сіверіним, а саме: відносини між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг з приводу організації та контролю за такою діяльністю та відносини між суб'єктами публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги та відповідними суб'єктами, які мають бажання отримати останні [19, с. 41-42]. Саме такий поділ зазначених правовідносин розкриває нове призначення адміністративного права, яке полягає не тільки в управлінській діяльності, але і в обслуговуючій. Саме дозвільні відносини з приводу отримання дозвільних послуг і є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг (органом публічної адміністрації) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими тощо.

Висновок. На сьогоднішній день тільки ледачий не критикує дозвільну діяльність, говорячи при цьому про корупцію, бюрократизм, порушення прав підприємців, завелику кількість дозвільних документів, затягування часу при вирішенні справи, яка потребує наявності дозвільного документу тощо. Також все частіше лунають тези: «скоротити кількість дозвільних документів», «скоротити напрямки діяльності, які потребують дозвільних документів» і таке інше. Однак, при цьому дуже мало людей замислюються про мету, значення та необхідність такої діяльності. Тому вважаємо, що саме наукові пошуки в цьому напрямку покращать як правотворчу, так і правозастосовну діяльність з приводу отримання документів дозвільного характеру тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та права природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Харитонова. – О., 2004. – 38 с.
2. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консу; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна, Д. М. Лук'янець та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 587 с.
4. Адміністративне право України : підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
5. Адміністративне право України : загальна частина. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. академіка НАПрн України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 548 с.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Комзюк А. Т. Шляхи розвитку адміністративного права України в умовах адміністративної реформи / А. Т. Комзюк // Адміністративне право України : сучасний стан та шляхи розвитку : матеріали наук-практ. конф. (м. Харків, 27 квітня 2012 р.). – Х. : ХНУВС, 2012. – С. 94–97.
9. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : моногр. / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Хар. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 398 с.
10. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
11. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики : Указ Президента України від 23.11.2011 № 1059/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 94. – С. 12. – Ст. 3413.
12. Харитонова О. В. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.» / О. В. Харитонов. – Х., 2004. – 20 с.
13. Ярмак Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : моногр. / Х.П. Ярмак. – О. : Юрид. літ-ра, 2006. – 336 с.
14. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. П. Мінка. – Д., 2011. – 36 с.
15. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи / В. А. Гуменюк

- // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : зб. наук. праць. Вип. 1. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1996. – С. 46–48.
16. Шапочка Т. І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шапочка Тетяна Іванівна. – К., 2001. – 212 с.
17. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Романяк Михайло Михайлович. – Ірпінь, 2010. – 183 с.
18. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
19. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сіверін Володимир Іванович. – Х., 2010. – 193 с.
20. Чиркин В. Е. О публичной власти / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8–15.
21. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права України : моногр. / Є. В. Петров. – Х. : Диска плюс, 2012. – 392 с.