

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Сіверін Володимир Іванович**

УДК 351.743+342.922

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ  
ДОЗВІЛЬНИХ ПОСЛУГ СУБ'ЄКТАМИ  
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2010**

*Дисертацією є рукопис.*

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України  
**Бандурка Олександр Маркович,**  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ, ректор.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук  
**Угровецький Олег Петрович,**  
Харківська об'єднана державна  
податкова інспекція, начальник;

кандидат юридичних наук  
**Овсієнко-Миронова Галина**  
**Володимирівна,**  
Університет економіки і права «КРОК»,  
доцент кафедри конституційного  
та адміністративного права.

Захист відбудеться «26» жовтня 2010 року о 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 в Харківському національному університеті внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «25» вересня 2010 р.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**Р.С. Мельник**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Одним із пріоритетних завдань розвитку громадянського суспільства в Україні є послідовна демократизація взаємовідносин органів публічної влади та їх посадових осіб із приватними особами з метою охорони їх прав, свобод і законних інтересів, сприяння їх реалізації, а також дієвого захисту в разі порушення. Досягти цього неможливо без істотної модернізації взаємовідносин громадян з органами публічної влади. Модернізація полягає у тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла протилежна ідеологія – «служіння» держави інтересам людини.

Демократичне суспільство стає все більш вимогливим до влади, що змушує її орієнтувати всю діяльність на людину, на задоволення її потреб та інтересів через надання якісних послуг. Сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються суб'єктами публічної адміністрації, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх віданні.

Указане свідчить про необхідність формування правового механізму надання публічних послуг на засадах балансу між примусовим та дозвільним впливом на учасників правовідносин, об'єкти яких становлять потенційну небезпеку для людей, їх життя та здоров'я, а також навколишнього середовища тощо.

Дотепер адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації предметом цілеспрямованого наукового аналізу не були. Окремі проблеми дослідження мали фрагментарний характер. Разом із тим у вітчизняній юридичній літературі проблеми дозвільної діяльності досліджувалися переважно в межах загального аналізу напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. При цьому багато питань щодо надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації залишаються нез'ясованими.

Науковому аналізу були піддані роботи вчених, які вивчали дозвільну діяльність у сфері обмеженого обігу певних предметів та речовин (В. А. Гуменюк, Я. Ю. Кондратьєв, В. І. Краснов, С. Д. Подлінев, В. І. Ткаченко та ін.), у господарській сфері (Л. Р. Грицаєнко, А. С. Ластовецький, Н. О. Саніахметова, І. В. Солошкіна та ін.); аналізували теоретичні проблеми формування дозвільного провадження (С. В. Лихачов), зміст дозвільної системи (Д. М. Бахрах, І. Г. Кириченко), питання вдосконалення правового регулювання ліцензійних відносин (Г. І. Балюк, С. С. Вітвіцький, І. Д. Пастух, Л. В. Шестак та ін.).

Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо визначення адміністративно-правових засад надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

Таким чином, недостатність розроблення на теоретичному рівні, наявність правових проблем визначили необхідність проведення комплексного дослідження адміністративно-правових засад

надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації та обумовили вибір теми дисертації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження спрямовано на виконання Закону України від 15 січня 2009 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення систем управління якістю, систем екологічного управління та інших систем управління», фундаментальних положень Концепції реформи адміністративного права та п.п. 2.1, 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р. Тема дисертації узгоджена із завданнями реформування інституту адміністративних послуг згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є визначення правової природи, сутності та змісту дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, уточнення організаційних та правових засад їх надання, формулювання науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій із зазначених питань.

Для досягнення поставленої мети в дисертації ставляться наступні завдання:

- визначити сутність дозвільних послуг суб'єктів публічної адміністрації як об'єкта дозвільної діяльності та предмета адміністративно-правового регулювання;
- розглянути проблемні питання правового регулювання порядку надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації та запропонувати шляхи їх вирішення;
- встановити коло суб'єктів публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги;
- здійснити класифікацію дозвільних послуг суб'єктів публічної адміністрації з метою їх узагальнення та ефективного застосування на практиці;
- розкрити зміст адміністративно-правового регулювання порядку надання окремих видів дозвільних послуг та відповідних процедур;
- розглянути загальні засади, зміст та підстави адміністративної відповідальності за порушення порядку надання (отримання) дозвільних послуг;
- сформулювати рекомендації щодо змін і доповнень до чинного законодавства, спрямованих на удосконалення адміністративно-правових засад надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у сфері надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4). Для аналізу правового статусу суб'єктів публічної адміністрації як складної правової конструкції використовувались методи аналізу та синтезу (підрозділ 1.4). Методи класифікації, групування застосовувались для виокремлення дозвільних послуг суб'єктів публічної адміністрації (підрозділ 1.3). Структурно-логічний та порівняльно-правовий методи застосовано для аналізу адміністративно-правових засад надання окремих видів дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації (підрозділи 2.1, 2.2, 2.4). Системно-структурний метод використано для визначення й аналізу системи та підстав застосування заходів юридичної відповідальності за порушення порядку надання дозвільних послуг (розділ 3). За допомогою статистичного методу і документального аналізу встановлено недоліки правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг (підрозділ 1.2).

Теоретичну основу роботи становлять наукові праці вчених-юристів, які досліджували проблеми розвитку науки адміністративного права, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. М. Горшеньова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Є. Б. Кубка, Л. Л. Попова, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупи та ін.

Нормативною базою роботи є Конституція України, чинне адміністративне та господарське законодавство, нормативно-правові акти інших галузей права, окремі норми, що регулюють порядок надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації, практика їх застосування. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали результатів діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо надання дозвільних послуг.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень проблем вдосконалення адміністративно-правових засад надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації. У результаті проведеної роботи автором сформульовано висновки, рекомендації і пропозиції, які відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

*вперше:*

– сформульовано поняття дозвільної послуги суб'єкта публічної адміністрації як організаційно-розпорядчої, підзаконної, публічно-владної діяльності, що здійснюється посадовою особою органу публічної влади у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованої на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– виділено предмет адміністративно-правового регулювання та об'єкт дозвільних послуг суб'єктів публічної адміністрації, який становлять дії фізичних або юридичних осіб, внаслідок

здійснення котрих може бути заподіяна шкода певним суспільним відносинам, які, у свою чергу, поділяються на дії, пов'язані зі здійсненням господарської діяльності і не пов'язані з господарською діяльністю;

*удосконалено:*

– підстави класифікації дозвільних послуг та запропоновано додаткові підстави, а саме: 1) спрямованість загроз національним інтересам, безпеці осіб, суспільства та держави в усіх сферах життєдіяльності; 2) рівень встановлення повноважень щодо надання дозвільних послуг та правового регулювання процедури їх надання; 3) форми їх реалізації; 4) предмет питань, за вирішенням яких звертаються особи до органів публічної адміністрації; 5) платність; 6) суб'єкт публічної адміністрації; 7) форма дозвільного документа, який видається;

– систематизацію заходів щодо порядку надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації шляхом поділу їх на два види: організаційні, які спрямовані на оптимізацію публічно-владних відносин, та правові, які стосуються внесення змін до законодавства;

– адміністративно-правове регулювання порядку надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації шляхом розроблення пропозицій щодо внесення змін до чинного адміністративного законодавства. Так, доведено доцільність прийняття Закону України «Про публічні послуги», де було б визначено: організаційні та правові засади надання публічних послуг; основні принципи запровадження послуг; їх види та форми; право, порядок та умови отримання; основні права та обов'язки осіб, які отримують та надають публічні послуги; відповідальність суб'єктів; тарифно-цінову політику у сфері формування вартості публічних послуг та ряд інших питань;

*дістало подальшого розвитку:*

– застосування наукового підходу «від загального до конкретного», що дозволило обґрунтувати висновок про існування окремого інституту адміністративного права – інституту публічних послуг, одним із видів яких є дозвільні послуги;

– положення щодо переліку ознак дозвільних послуг, а саме: а) предметом постають дії фізичних або юридичних осіб, внаслідок здійснення яких може бути заподіяна шкода певним суспільним відносинам; б) дозвільні послуги надаються певними суб'єктами – органами публічної адміністрації, повноваження яких визначені чинним законодавством; в) діяльність щодо надання зазначених послуг є цілеспрямованою, оскільки метою її здійснення є реалізація державної політики із забезпечення національної безпеки; г) діяльність щодо надання дозвільних послуг має організаційно-розпорядчий характер; д) діяльність щодо надання дозвільних послуг є підзаконною; е) діяльність щодо надання дозвільних послуг є публічно-владною; ж) діяльність щодо надання дозвільних послуг реалізується у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів;

– визначення загальних та особливих ознак суб'єкта публічної адміністрації. Загальними ознаками названо: а) створення з метою безпосереднього здійснення конкретного виду публічної діяльності, у межах якого реалізуються повноваження щодо надання дозвільних послуг; б) здійснення надання дозвільних послуг шляхом провадження формально визначених процедур згідно із компетенцією та у відповідній формі. Особливими ознаками названо: а) наявність чітко окресленого обсягу повноважень щодо надання документів дозвільного характеру в певній сфері суспільних відносин; б) належність до органів публічної влади; в) складається зі структурних підрозділів, посади у яких обіймають державні службовці; г) наявність певного територіального масштабу діяльності;

– положення про необхідність уніфікації процедур надання дозвільних послуг шляхом встановлення єдиних процедурних основ надання публічних послуг на законодавчому рівні та визначення особливостей процедур у підзаконних актах, які стосуються діяльності окремих органів публічної адміністрації, що здійснюють дозвільну діяльність з метою забезпечення національної безпеки;

– характеристика адміністративних правопорушень у сфері надання (отримання) дозвільних послуг та порушення процедури поводження з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом дозвільної послуги.

**Практичне значення одержаних результатів.** Викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у законотворчій діяльності – для удосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють порядок надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації, та при розробленні нових нормативно-правових актів;

– у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання дозвільних послуг;

– у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення питань надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації;

– у навчальному процесі – при викладанні дисципліни «Адміністративне право» в юридичних вузах, при підготовці лекцій і навчальних посібників із даної тематики.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на спільному засіданні кафедр адміністративного права та процесу ННІ ПФМГБ ХНУВС, адміністративної діяльності ОВС ННІ ПФМГБ ХНУВС та адміністративного права ННІ ПЕС ХНУВС. Основні теоретичні положення й висновки дисертації також обговорювались на науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2010), міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (Харків, 2010), VIII звітній науково-практичній конференції

«Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності» (Кіровоград, 2010); міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 2010).

**Публікації.** За результатами дисертаційного дослідження опубліковано п'ять наукових статей у фахових виданнях з юридичних наук та матеріали наукових повідомлень на чотирьох науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** визначена метою та завданнями дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які включають сім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 213 сторінок, із них основний текст дослідження – 176 сторінок, список використаних джерел (191 найменування) – 20 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими планами та програмами, окреслено мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження.

**Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації»** складається з чотирьох підрозділів, у яких проаналізовано дозвільні послуги як предмет адміністративно-правового регулювання, надано класифікацію дозвільних послуг, визначено особливості відносин у сфері надання дозвільних послуг та окреслено коло суб'єктів публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги.

У **підрозділі 1.1 «Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації як предмет адміністративно-правового регулювання»** з метою окреслення поняття дозвільної послуги, виділення її характерних рис проаналізовано вживання терміна «публічна, державна, адміністративна, управлінська послуга» в науковій літературі. Відсутність єдності поглядів у визначенні даного поняття пов'язана насамперед із відсутністю його законодавчого закріплення, науковці ж характеризують різні його аспекти. У підрозділі розкрито науково-теоретичні положення, окремі норми законодавства, на основі чого запропоновано розглядати дозвільні послуги як один із видів публічних послуг. Спрямованість послуг на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб дає змогу класифікувати публічні послуги залежно від різновидів потреб. Більшість публічних послуг пов'язано з «потребою в безпеці» тому їх доцільно називати дозвільними, на користь цього твердження свідчать повноваження суб'єктів



публічної адміністрації, одними із яких є дозвільні. Доведено, що при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання тощо. Аналіз теоретичних напрацювань та чинного законодавства, яке закріплює та регулює надання послуг суб'єктами публічної адміністрації, дав змогу вказати на необхідність його вдосконалення, що стосується як закріплення базового поняття публічної послуги, так і врегулювання процедур надання таких послуг із визначенням їх собівартості.

*У підрозділі 1.2 «Правове регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг»* наголошено на тому, що правове регулювання здійснюється шляхом запровадження і реалізації загальнообов'язкових правил, тобто приписів правових та техніко-юридичних норм, які встановлюються і охороняються державою для закріплення і регулювання відносин, що виникають і розвиваються в процесі надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації. Під правовим регулюванням відносин у сфері надання дозвільних послуг у дисертації розуміється комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки суб'єктів публічної адміністрації, а також порядок їх реалізації при наданні останніх.

Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які становлять основу механізму правового регулювання. 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» та ін. Норми, які встановлюють порядок здійснення суб'єктами публічної адміністрації дозвільної діяльності, а також участі останніх у процесі розгляду справ щодо порушень законодавства, положення якого регулюють дозвільну діяльність, утворюють процесуально-правову основу.

*У підрозділі 1.3 «Класифікація дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації»* зазначено, що для спрощення та уніфікації порядку надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації було досліджено теоретичні та законодавчі підстави класифікації дозвільних послуг.

Залежно від правового регулювання процедур набуття дозвільних послуг їх можна класифікувати на: 1) дозвільні послуги, порядок надання яких регламентується Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»; 2) дозвільні послуги, на порядок надання яких не поширюється Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»; 3) дозвільні послуги, порядок надання яких має змішане регулювання тощо. Основним критерієм класифікації є спрямованість загроз національним інтересам, безпеці осіб, суспільства та держави в усіх сферах життєдіяльності. Серед зазначених видів діяльності доцільно

виділити ті, дозвільна діяльність щодо яких потребує першочергового вдосконалення, а саме: а) надання дозвільних послуг у сфері економічної безпеки; б) надання дозвільних послуг у сфері інформаційної безпеки; в) надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки.

*У підрозділі 1.4 «Органи публічної адміністрації як суб'єкти надання дозвільних послуг»* зазначено, що у системі органів публічної адміністрації не існує єдиного органу, спеціально створеного для надання дозвільних послуг. Ці повноваження виконуються, поряд із реалізацією основних повноважень органів публічної адміністрації, відповідно до певного виду державної діяльності, для здійснення якої вони сформовані. Чинним законодавством встановлено широке коло суб'єктів, які надають дозвільні послуги. При цьому слід розрізняти категорії суб'єкта адміністративно-правових відносин щодо надання дозвільних послуг та суб'єкта такої діяльності. Категорія суб'єкта надання дозвільних послуг є вужчою за змістом, ніж категорія суб'єкта відповідних адміністративно-правових відносин. Так, суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин постають: 1) громадяни України; 2) юридичні особи; 3) органи публічної адміністрації (органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державні установи та підприємства), до повноважень яких належить видача дозвільних документів з метою забезпечення національної безпеки.

**Розділ 2 «Організаційно-правові форми надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації»** містить три підрозділи, в яких піддано науковому аналізу конкретні адміністративні процедури, здійснювані органами публічної адміністрації, щодо надання дозвільних послуг.

*У підрозділі 2.1 «Дозвільні послуги у сфері забезпечення економічної безпеки»* розкрито зміст поняття «економічна безпека» через сукупність умов і чинників, які забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість та здатність до постійного прогресу. Доведено, що дозвільні послуги у сфері економічної безпеки надають наступні суб'єкти публічної адміністрації: Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний Банк України, а основними документами дозвільного характеру, які видаються зазначеними суб'єктами, є ліцензії та дозволи на здійснення певних видів діяльності у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

*У підрозділі 2.2 «Дозвільні послуги у сфері забезпечення інформаційної безпеки»* встановлено, що в науковій літературі наразі відсутній єдиний консолідований підхід до змісту поняття «інформаційна безпека». Досягнення необхідного рівня інформаційної безпеки можливе за умови встановлення у чинному законодавстві обмежень щодо здійснення тих видів діяльності (в тому числі і господарської діяльності), які негативно впливають на інформаційну сферу, погіршуючи її стан, а також запровадження контролю за дотриманням встановлених законодавством обмежень. До кола суб'єктів, які мають право надавати дозвільні послуги у сфері

інформаційної безпеки, слід, зокрема, віднести Міністерство транспорту та зв'язку України, Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення, Національну комісію з питань регулювання зв'язку України, Державне госпрозрахункове підприємство «Український державний центр радіочастот», Укрпошту та Укртелеком тощо.

Провідним суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері інформаційної безпеки є Міністерство транспорту та зв'язку України, його структурні органи та підрозділи.

*У підрозділі 2.3 «Дозвільні послуги у сфері забезпечення екологічної безпеки»* обґрунтовано, що успішне вирішення завдань у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони прав і свобод громадян у країні можливе лише за умов застосування різних засобів регулюючого впливу, одним із яких постає дозвільна діяльність, яка реалізується у формі дозвільних послуг. Предметом адміністративно-правового регулювання та об'єктом дозвільних послуг є ті види господарювання, внаслідок здійснення яких може бути завдана шкода навколишньому природному середовищу. Існуюча в Україні система надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки повинна бути зорієнтована на забезпечення належного стану навколишнього природного середовища та його раціональне використання. Основним завданням суб'єкта публічної адміністрації має бути удосконалення правового регулювання надання дозвільних послуг у сфері екологічної безпеки з метою збереження та раціонального використання навколишнього природного середовища. До кола суб'єктів надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки віднесено Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство палива та енергетики України, Державний комітет ядерного регулювання України та інші органи публічної адміністрації. Провідним суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

**Розділ 3 «Адміністративна відповідальність за порушення порядку надання (отримання) дозвільних послуг»** містить конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства й рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання та порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку надання (отримання) дозвільних послуг. Зокрема підкреслено, що запропоновані зміни до чинного законодавства, збільшення переліку адміністративних правопорушень у сфері надання (отримання) дозвільних послуг, провадження господарської діяльності, поводження з об'єктами підвищеної небезпеки посилять вплив держави на осіб, які вчиняють правопорушення, що, у свою чергу, обумовить зменшення кількості адміністративних правопорушень у зазначеній сфері.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання визначення сутності та змісту дозвільних послуг суб'єктів публічної адміністрації, у результаті чого отримані такі найважливіші результати.

1. Дозвільна послуга, яка надається суб'єктом публічної адміністрації, – це результат публічно-владної діяльності суб'єкта публічної адміністрації, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень тощо).

Дозвільні послуги, які надаються органами публічної адміністрації, мають такі ознаки: 1) предметом постають дії фізичних або юридичних осіб, внаслідок здійснення яких може бути заподіяна шкода певним суспільним відносинам; 2) дозвільні послуги надаються певними суб'єктами – органами публічної адміністрації, повноваження яких визначені чинним законодавством; 3) діяльність щодо надання зазначених послуг є цілеспрямованою, оскільки метою її здійснення є реалізація державної політики щодо забезпечення національної безпеки; 4) діяльність щодо надання дозвільних послуг має організаційно-розпорядчий характер; 5) діяльність щодо надання дозвільних послуг є підзаконною; 6) діяльність щодо надання дозвільних послуг є публічно-владною внаслідок важливості предмета цих послуг, а інколи і їх небезпеки, характер надання їх державою є монопольним; 7) діяльність щодо надання дозвільних послуг реалізується у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів; 8) діяльність щодо надання дозвільних послуг має платний характер за визначеними нормативними актами розцінками, оскільки діяльність, яка підпадає під дію дозвільного режиму, завжди пов'язана з певною небезпекою; 9) дані послуги надаються конкретним як приватним (фізичним і юридичним), так і державним суб'єктам за їх ініціативою (тобто за їх зверненням) з приводу задоволення їх правомірних вимог, потреб та інтересів; 10) надання конкретної дозвільної послуги, як правило видачі дозволу, ліцензії, передують певні погоджувальні етапи; 11) для отримання дозвільної послуги фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги; 12) приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій) користуватись результатами наданих їм послуг; 13) надання цих послуг спрямоване на створення (дотримання) нормативно передбачуваних умов для належної реалізації приватними особами їхніх прав та виконання покладених на них обов'язків.

2. Предметом адміністративно-правового регулювання та об'єктом дозвільних послуг є ті види діяльності, які становлять істотну загрозу для суспільної безпеки (у сфері захисту життя, здоров'я, конституційних прав та свобод громадян чи навколишнього середовища, безпеки держави чи

моральних засад суспільства) або які пов'язані з доступом до обмежених ресурсів (природних чи штучних).

3. Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації були класифіковані за: 1) спрямованістю загроз національним інтересам, безпеці осіб, суспільства та держави в усіх сферах життєдіяльності; 2) рівнем встановлення повноважень щодо надання дозвільних послуг та правового регулювання процедури їх надання; 3) формою їх реалізації; 4) предметом питань, за вирішенням яких звертаються особи до органів публічної адміністрації; 5) платністю; 6) суб'єктом публічної адміністрації; 7) формою дозвільного документа, який видається; 8) терміном дії документа дозвільного характеру, отриманого в ході дозвільної послуги; 9) процедурою отримання дозвільної послуги тощо.

Серед небезпечних видів діяльності, які становлять загрозу національним інтересам, виділені ті, дозвільні послуги щодо яких потребують першочергового вдосконалення, а саме: 1) надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки; 2) надання дозвільних послуг у сфері забезпечення інформаційної безпеки; 3) надання дозвільних послуг у сфері забезпечення економічної безпеки. Саме ці види діяльності впливають на стан національної безпеки. Тому застосування дозвільного режиму є ефективним державним заходом забезпечення національної безпеки та однією з гарантій формування сфери господарювання відповідно до світових стандартів, якими пріоритет надається дотриманню прав і свобод людини і громадянина.

4. Суб'єктом надання дозвільних послуг є орган публічної адміністрації, створений для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується видачею документів дозвільного характеру з метою забезпечення національної безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі. Визначено особливі ознаки суб'єкта надання дозвільних послуг, а саме: наявність чітко окресленого обсягу повноважень у сфері надання дозвільних послуг; належність до системи органів публічної адміністрації; складається зі структурних підрозділів, посади у яких обіймають державні службовці; наявність певного територіального масштабу діяльності.

5. Порядок надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері забезпечення економічної безпеки регулюється великою кількістю нормативно-правових актів, що, у свою чергу, ускладнює саму процедуру отримання зазначених послуг та призводить до певних правових колізій тощо. Так, на нашу думку, зміст Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» не відображає суті Закону, а також штучно розділяє фінансовий ринок, який складається із сукупності сегментів, на окремі фінансові ринки. Як наслідок фінансовий ринок розбудовується не як цілісна гармонійна фінансова система України, де всі складові пов'язані між собою та взаємодіють, а уривчасто та сегментарно, при

цьому компоненти системи досить часто не узгоджуються між собою. Також слід зазначити, що введення в правову термінологію та закріплення такого поняття, як «фінансові послуги», в назві профільного Закону не є доцільним, оскільки всі фінансові послуги є по суті дозвільними, в результаті отримання яких суб'єкт господарської діяльності отримує документ дозвільного характеру тощо. Вбачається, що доцільною є назва Закону України «Про державне регулювання фінансового ринку в Україні».

6. Надання дозвільних послуг у сфері забезпечення інформаційної безпеки України має ряд недоліків. Як правило, це дублювання завдань та повноважень, міжвідомчі суперечності, наслідком яких є розбіжності щодо оптимальних шляхів та способів виконання поставлених завдань. На практиці відсутня нормативно-правова база, на основі якої можливе забезпечення здійснення необхідного в демократичному суспільстві громадського контролю за діяльністю органів влади, зокрема законодавчо не врегульованим залишається питання щодо визначення дозвільного органу у сфері забезпечення інформаційної безпеки.

7. Предмет дозвільних послуг суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення екологічної безпеки є розгалуженим, існує значна кількість видів дозвільних документів. Тому на сьогодні складно вирішити проблему уніфікації процедур надання дозвільних послуг. Однак необхідність її вирішення постає як перспективне завдання. Удосконалення порядку надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки доцільно здійснювати шляхом кореспондування норм різних законів і підзаконних актів, які регламентують таку діяльність, а також усунення прогалин і колізій у законодавстві.

8. Адміністративна відповідальність у сфері надання (отримання) дозвільних послуг – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання документів дозвільного характеру, а й порядок поводження з об'єктом підвищеної небезпеки, адміністративних стягнень, що зумовлюють негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства.

9. З метою вдосконалення процедури надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації запропоновано два види заходів: організаційні, спрямовані на оптимізацію управлінських відносин, та правові, які стосуються внесення змін до законодавства.

Організаційні заходи:

- зміцнення взаємодії дозвільних органів з іншими спеціально уповноваженими органами, які забезпечують національну безпеку, у тому числі з громадськими правозахисними організаціями;
- підвищення ролі та відповідальності дозвільних органів й інших спеціально уповноважених органів у вирішенні питань національної безпеки;
- спільне розроблення наукових засад різних аспектів сталого розвитку суспільства;

– подальший розвиток і вдосконалення системи нормативно-правових актів у сфері надання дозвільних послуг, а також здійснення систематизації та оновлення нормативної бази;

– створення загальнодержавного реєстру дозвільних послуг та документів дозвільного характеру, який має стати єдиною автоматизованою загальнодержавною системою збирання, накопичення, захисту, обліку та надання відомостей про видачу чи переоформлення документів дозвільного характеру або про їх анулювання чи відмову у видачі.

Доведено доцільність розроблення і прийняття Закону України «Про публічні послуги», внесення змін до Законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Сіверін В. І. Дозвільні послуги у сфері інформаційної безпеки / В. І. Сіверін // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 45–51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10cpvadm.pdf>.
2. Сіверін В. І. Дозвільні послуги у сфері екологічної безпеки / В. І. Сіверін // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – Вип. 49 (2). – С. 21–30.
3. Сіверін В. І. Класифікація дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації / В. І. Сіверін // Наше право. – 2010. – № 2. – С. 33–38.
4. Сіверін В. І. Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації як об'єкт адміністративно-правового регулювання / В. І. Сіверін // Право і безпека. – 2010. – № 1 (33). – С. 82–85.
5. Сіверін В. І. Правове регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг / В. І. Сіверін // Право і безпека. – 2010. – № 2 (34). – С. 72–75.
6. Сіверін В. І. Проблемні питання надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки / В. І. Сіверін // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 5 червня 2010 р.). – Х. : ХНУВС, 2010. – С. 163–165.
7. Сіверін В. І. Щодо питання про сутність публічної адміністрації / В. І. Сіверін // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези доповідей V Міжнародної наук.-практ. конф. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – С. 113–115.
8. Сіверін В. І. Щодо питання адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за порушення порядку надання дозвільних послуг / В. І. Сіверін // Сучасні проблеми

розвитку державності та протидії злочинності : матеріали VIII звітної наук.-практ. конф. (Кіровоград, 19 травня 2010 р.). – Кіровоград : Кіровогр. юрид. ін-т ХНУВС, 2010. – С. 121–122.

9. Сіверін В. І. Щодо питання класифікації дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації: питання сьогодення / В. І. Сіверін // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 15–16 травня 2010 р.). – Суми : ФОП Ляпощенко Л. Г., 2010. – С. 338–345.

## АНОТАЦІЇ

**Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.** – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010.

Дисертацію присвячено теоретичним та практичним проблемам надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації. У роботі досліджено поняття публічної послуги, узагальнено її розуміння в науці та практиці. Визначено поняття та ознаки дозвільної послуги та її місце серед інших публічних послуг. Проаналізовано чинне в Україні законодавство, яке регулює порядок надання дозвільних послуг, встановлено ознаки адміністративно-правових відносин у сфері надання дозвільних послуг на основі загальних ознак адміністративно-правових відносин, конкретизовано їх відповідно до специфіки тієї сфери, у якій вони виникають. На основі комплексного дослідження запропоновано класифікацію дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, та з'ясовано сутність й особливості дозвільних процедур у сфері забезпечення окремих напрямків національної безпеки.

Особливу увагу приділено адміністративній відповідальності та механізму застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері надання дозвільних послуг, який регулюється поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення іншими нормативними актами, більшість із яких є підзаконними, та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації. Обґрунтовано науково-теоретичні висновки та практичні пропозиції, спрямовані на удосконалення законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

**Ключові слова:** дозвільні послуги, органи публічної адміністрації, екологічна безпека, інформаційна безпека, економічна безпека, дозвільний документ, адміністративна відповідальність.



**Сиверин В. И. Административно-правовые основы предоставления разрешительных услуг субъектами публичной администрации. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2010.

Диссертация посвящена решению научной задачи совершенствования административно-правового регулирования предоставления разрешительных услуг субъектами публичной администрации. В работе сформулировано авторское понятие разрешительной услуги. В первом разделе исследовано понятие и основные признаки разрешительных услуг, предложена их классификация, определены особенности правоотношений в сфере предоставления разрешительных услуг. Среди критериев классификации разрешительных услуг особое внимание уделено направленности угроз национальным интересам, безопасности личности, общества и государства во всех сферах жизнедеятельности.

Особое внимание уделено органам публичной администрации в качестве субъектов предоставления разрешительных услуг. Определены основные признаки субъекта предоставления разрешительных услуг: создание с целью непосредственного осуществления конкретной государственной деятельности, в пределах которой реализуются полномочия в разрешительной сфере; осуществление разрешительной деятельности в соответствии с определенным порядком в пределах компетенции и в установленной форме.

Исследован вопрос, связанный с организационно-правовыми формами реализации разрешительных услуг субъектами публичной администрации и доказано, что предметом разрешительных услуг являются те виды деятельности, которые представляют существенную угрозу для общественной безопасности (в сфере защиты жизни, здоровья, конституционных прав и свобод граждан или окружающей среды, безопасности государства или моральных принципов общества). На основании избранного критерия была выделена и исследована разрешительная деятельность, которая нуждается в первоочередном усовершенствовании, а именно: а) предоставление разрешительных услуг в сфере экологической безопасности; б) предоставление разрешительных услуг в сфере информационной безопасности; в) предоставление разрешительных услуг в сфере обеспечения экономической безопасности. Установлено, что эти виды деятельности влияют на развитие отечественной экономики и потому применение эффективных государственных мероприятий при их осуществлении является одной из гарантий формирования сферы ведения хозяйства в соответствии с мировыми стандартами.

В третьем разделе диссертации проанализированы теоретико-правовые вопросы ответственности субъектов публичной администрации за нарушение предоставления

разрешительных услуг и возможные пути усовершенствования законодательства относительно административной ответственности субъектов публичной администрации в сфере предоставления разрешительных услуг и лиц, которые нарушают процедуры обращения с объектами повышенной опасности, являющимися объектом разрешительной услуги.

Обоснованы научно-теоретические выводы и практические предложения, направленные на совершенствование законодательства, нормы которого регулируют отношения в сфере предоставления разрешительных услуг субъектами публичной администрации.

**Ключевые слова:** разрешительные услуги, органы публичной администрации, экологическая безопасность, информационная безопасность, экономическая безопасность, разрешительный документ, административная ответственность.

**Siverin V. I. Administratively legal principles of concession of permission services by the subjects of public administration. – Manuscript.**

Thesis for a candidates degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; finance law, informational law. – Kharkiv National university of internal affairs, Kharkiv 2010.

Dissertation is devoted to the theoretical and practical problems of concession of permission services by the subjects of public administration. In the work it is studied the concept of public service, it is generalized its understanding in science and practice. It is fixed a concept and signs of permission service and its place among other public services. It is analyzed legislation in Ukraine which regulates the order of concession of permission services, it is constituted the signs of administrative-law relations of concession of permission services on the basis of general signs of administrative-law relations, concretizing it in accordance with the specific of that sphere, which they arise up in. On the basis of complex research the classification of permission services which are given by the subjects of public administration is offered, and the essence and peculiarity of permission procedures out in the sphere of providing of separate directions of national safety is found.

The special attention is paid heed to administrative responsibility and the mechanism of application of administrative penalties for the offences in the sphere of concession of permission services, which is regulated equally with Code of Ukraine about administrative crimes and other normative acts. Majority of which is under the law and have a departmental orientation which complicates the procedure of their realization. It is grounded the scientific-theoretical conclusions and practical suggestions, directed to the improvement of legislation the norms of which are regulate the relations in the sphere of concession of permission services by the subjects of public administration.

**Key words:** permission services, organs of public administration, ecological safety, informative safety, economic security, permissive document, administrative responsibility.