

УДК 342.97-057.36

О.О. СОСНОВИК, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДОЗВІЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ключові слова: дозвільні адміністративні послуги, органи внутрішніх справ

Завданням будь-якої держави є забезпечення державної та громадської безпеки, що досягається за допомогою встановлення загальнообов'язкових правил і застосування контрольних-наглядних засобів, метою яких є попередження і припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності. Процеси демократизації в Україні, набуття рівності різними формами власності стали підставою для здійснення фізичними та юридичними особами окремих видів діяльності, які пов'язані з використанням потенційно небезпечних технологій, предметів та речовин. Крім того, держава через систему своїх органів встановлює певні правила (умови та порядок) щодо отримання дозвільного документу (посвідчення, сертифікату, дозволу, ліцензії, довідки, технічних умов, свідоцтва, талону про проходження державного технічного огляду тощо), який надає право займатися певним видом діяльності. Звідси особливої актуальності набуває питання створення ефективної системи контролю та нагляду зі сторони держави за використанням окремих предметів, речовин, матеріалів, здійсненням окремих видів діяльності, виробництв, робіт, які становлять підвищену небезпеку – з одного боку, та забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами права на використання окремих предметів, речовин, матеріалів, здійснення окремих видів діяльності, які безпосередньо пов'язані із наданням органами внутрішніх справ дозвільних адміністративних послуг, – з іншого.

Питання дозвільної діяльності свого часу були предметом досліджень В.А. Гуменюка, І.Г. Кириченка, С.В. Лихачова, Г.Г. Месхи, Д.В. Осінцева, С.Д. Подлінева, О.В. Харитонова та інших науковців. Однак спеціальні дослідження дозвільної діяльності як одного із видів адміністративних послуг органів внутрішніх справ не проводились, що обумовлює актуальність її дослідження, чому і присвячено цю статтю.

Вважаємо, що передувати дослідженню сутності та видів дозвільних адміністративних послуг має з'ясування таких категорій, як “дозвіл”, “дозвільна діяльність” та “дозвільна система”.

В словнику адміністративного права під дозволом розуміється офіційний документ, санкціонування уповноваженими виконавчими органами (посадовими особами) певних дій фізичних і юридичних осіб, яке здійснюється з метою забезпечення громадської безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і безпеки громадян [1, с.274]. У правотворчій практиці під дозволом розуміється: 1) “реєстраційний документ встановленої форми, що визначає право розповсюдженця” (Типові правила розміщення зовнішньої реклами) [2]; 2) “документальне підтвердження офіційного визнання технічної компетентності” (Правила атестації фахівців неруйнівного контролю) [3]; 3) “офіційний документ, який засвідчує право наукових організацій та інших установ” (Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування) [4]; 4) “рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що надає право” (Закон України “Про імміграцію”) [5]; 5) “офіційний документ, що засвідчує право підприємств, установ, організацій та громадян на виконання робіт” (Інструкція про порядок видачі дозволів на видобування підземних вод) [6]; 6) “офіційний документ суворої звітності, який засвідчує право” (Інструкції про порядок установа та розпо-

ділу лімітів використання живих об'єктів рибного господарства загальнодержавного значення і видачу дозволів на їх спеціальне використання) [7].

Аналіз наведених нормативних визначень терміна “дозвіл” дозволяє зробити висновок, що під ними розуміється офіційний документ суворої звітності, який надає певне право. Загальною рисою перерахованих вище, і переважної більшості усіх інших дозволів є визначення суб'єктів, об'єктів та предметів дозвільної діяльності, тобто, хто, кому, де, на яких умовах і протягом якого терміну надає можливість здійснювати ту чи іншу діяльність, використовувати ті чи інші окремі предмети, речовини чи матеріали.

Таким чином, під дозволом необхідно розуміти офіційний документ суворої звітності, який видається уповноваженим виконавчим органом (посадовою особою) у передбаченій формі (ліцензія, сертифікат, патент, свідоцтво, дозвіл та ін.) з дотриманням відповідних умов та порядку його видачі, та який санкціонує перелік певних видів діяльності чи окремої діяльності з використання окремих предметів, речовин або матеріалів.

Дозвільна діяльність здійснюється в зв'язку з тим, що використання окремих предметів, речовин, матеріалів, здійснення окремих видів діяльності, виробництв, робіт становить підвищену небезпеку, що потребує відповідного порядку отримання офіційних документів, здійснення контрольно-наглядової діяльності, складання відповідної статистики тощо. Звідси дозвільна діяльність включає державну реєстрацію, під якою ми розуміємо одну з форм дозвільної діяльності, яка уявляє собою комплекс дій, що спрямовані на одержання від органів державної виконавчої влади або місцевого самоврядування свідоцтва (посвідчення, іншої форми документа), які надають заявнику право на здійснення певної діяльності, використання окремих предметів, речовин, матеріалів. Подібне поняття міститься і в чинних нормативних актах. Так, в Тимчасовому положення про державні випробування та реєстрацію

хімічних, біологічних засобів захисту, феромонів та регуляторів росту рослин і добрив в Україні [8], під державною реєстрацією розуміється “офіційний дозвіл на закупівлю, продаж і застосування препарату в Україні з присвоєнням реєстраційного номера, видачею реєстраційного посвідчення та занесенням до Державного реєстру”.

Іншою формою дозвільної діяльності є ліцензування, яке передбачає процедуру одержання певними суб'єктами спеціального документа державного зразка (ліцензії – від латинського слова *licentia* “право, дозвіл”), який видається уповноваженим на те органом державної виконавчої влади та у якому засвідчується право особи займатися певним видом діяльності. Порядок здійснення дозвільної діяльності у формі ліцензування регламентується Законом України “Про ліцензування деяких видів господарської діяльності” [9], де під ліцензією розуміється “документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов”; під ліцензування – “видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу 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”.

Відповідно до ст.9 цього Закону органи внутрішніх справ здійснюють ліцензуванню таких видів господарської діяльності, як: виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво ви-

бухових матеріалів промислового призначення (разом із Держнаглядохоронпраці); виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності; надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян; діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; діяльність, пов'язана з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів.

Окремою формою дозвільної діяльності є патентування, яке передбачає одержання в порядку і на умовах, визначених Законом України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" [10] документа, що надає право займатися торговельною або іншою діяльністю, на здійснення якої необхідне одержання патенту.

Як одну з форм дозвільної діяльності необхідно виділити сертифікацію, яка передбачає необхідність одержання заявником сертифіката, що підтверджує якість реалізованої продукції і наділяє таку особу правом маркування продукції спеціальним знаком відповідності. В Законі України "Про підтвердження відповідності" [11] сертифікація визначена як процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам. В органах внутрішніх справ, надання адміністративних послуг із сертифікації мають право здійснювати ДСО та науково-дослідні установи.

На нашу думку, дозвільну діяльність можна іще назвати легалізацією, під якою в науковій літературі розуміють "здійснення юридичною або фізичною особою юридично значимих дій, спрямованих на реалізацію права на зайняття певним видом діяльності, з

метою узаконення цієї діяльності і встановлення взаємин з розпорядницькими органами державної влади [12, с.166]. В нормативних актах легалізація визначається як "надання юридичної сили документам" [13].

В науковій літературі надаються різні визначення дозвільної системи. Так, О.П. Коренев визначає дозвільну систему як сукупність правил, що регулюють порядок виготовлення, придбання, використання, зберігання, реалізації і транспортування таких об'єктів, охорона яких складає особливу увагу держави і спрямована на забезпечення суспільної безпеки, попередження і припинення можливого використання цих об'єктів зі злочинною метою [14, с.338]. Д.М. Бахрах під дозвільною системою розуміє "врегульовану правом сукупність суспільних відносин суб'єктів адміністративної влади з громадянами й організаціями, які виникають у зв'язку з видачею дозволів на зайняття певними видами діяльності з наступним наглядом за дотриманням правил і умов здійснення дозволеної діяльності" [15, с.375]. О.В. Харитонов дозвільну систему визначає в широкому розумінні, як "сукупність 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 притягненням винних (при наявності підстав) до встановленої законом відповідальності", і у вузькому розумінні - як таку, яка "поширюється тільки на обмежене коло речей, речовини і предме-

ти матеріального світу, а також деякі види діяльності, зайняття якими або здійснення повноважень щодо яких уявляє потенційну небезпеку для суспільства” [12, с.43-44]. В.А. Гуменюк дозвільну систему, яку здійснюють органи внутрішніх справ, визначає як організаційно-правову діяльність щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, що реалізується шляхом контролю та нагляду за додержанням загальнообов’язкових правил відкриття та функціонування суворо визначених об’єктів господарювання, виготовлення, придбання, реалізації, обліку, зберігання, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, незаконне використання яких може завдати значної шкоди громадським та державним інтересам, а також безпосередньо життю та здоров’ю громадян [16, с.29]. С.В. Лихачов відзначає, що “дозвільну систему можна характеризувати, з одного боку, як різновид спеціальної адміністративної діяльності (яку здійснюють, зокрема, органи внутрішніх справ). З іншого боку, у більш широкому розумінні дозвільна система є типологічно близькою до ліцензування” [17, с.40].

На нашу думку, дозвільну систему можна розглядати в трьох площинах. З одного боку, це, так би мовити, “дозвільний порядок”, який регламентує певні юридичні дії, що здійснюються різними суб’єктами, з іншого – специфічна діяльність державних органів з організації нагляду та контролю за здійсненням спеціальних правил функціонування деяких об’єктів господарювання, а також поведіння з предметами та речовинами підвищеної небезпеки, безконтрольне зберігання та використання яких може завдати суттєвої шкоди суспільним інтересам. В третьому випадку дозвільну систему доцільно розглядати як засіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами прав щодо використання (користування) предметів, матеріалів та речовин, які знаходяться в обмеженому використанні.

Слід відзначити і те, що термін “дозвільна

система” дістав нормативне закріплення в чинних нормативно-правових актах України. Так, в Указі Президента України “Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності” [18] дозвільну систему визначено як “встановлені нормативно-правовими актами України правила та порядки одержання суб’єктами підприємницької діяльності дозволів (спеціальних дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності”. У Положенні “Про дозвільну систему”, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 [19], під дозвільною системою розуміється “особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян”.

З’ясувавши сутність категорій “дозвіл”, “дозвільна діяльність”, “дозвільна система”, вважаємо доцільним дозвільні адміністративні послуги ОВС визначити, як публічно-владну діяльність окремих служб, підрозділів чи органів внутрішніх справ (їх окремих посадових осіб) щодо видання офіційного документу суворої звітності (дозволу, ліцензії, сертифікату, свідоцтва тощо) з дотриманням відповідних умов і порядку його видання, який надає право фізичній чи юридичній особі здійснювати передбачений у цьому документі вид діяльності, контроль та нагляд за яким здійснюється тим же органом (посадовою особою), який його видав.

Перейдемо до безпосереднього дослідження системи дозвільних адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ. Так, підрозділи дозвільної системи та ліцензування міліції громадської безпеки МВС України (надалі – дозвільні підрозділи) мають право надавати дозвільні адміністративні послуги з: оформлення дозволу на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється

дозвільна система; оформлення дозволу на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів, відповідно до Положення про дозвільну систему; зберігання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; зберігання і носіння зброї, що належить підприємствам, установам, організаціям, під час виконання службових обов'язків; ввезення з-за кордону та вивезення з України зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; транзит через територію України зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; виготовлення печаток і штампів установам, організаціям, суб'єктам підприємницької діяльності; оформлення документів, пов'язаних з наданням згоди установам, організаціям та суб'єктам підприємницької діяльності на укладення договорів з громадянами щодо виконання робіт, пов'язаних з виготовленням, придбанням, зберіганням, обліком, охороною, перевезенням предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система; переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого.

Підрозділи ДАІ видають дозволи на: переобладнання або заміну номерного агрегату, оформлення допуску до перевезення небезпечних вантажів; на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових і/або світлових сигнальних пристроїв синього або жовтого кольору; перевезення великогабаритних, великовагових, небезпечних та спеціальних вантажів; право проведення технічних оглядів транспортних засобів спеціально уповноваженими комісіями.

Підрозділи Департаменту громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб Міністерства внутрішніх справ України мають право надавати дозвільні адміністративні послуги з: надання дозволу чи відмови у наданні дозволу на імміграцію; видачі та обміну паспортів.

Підрозділи державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ видають сертифікаційні документи на технічні засоби охоронного призначення, що застосовуються на території України, і які також є однією з форм дозвільної діяльності про, що йшлося вище; ліцензії з надання послуг по охороні державної, колективної і приватної власності, монтажу, ремонту і профілактичному обслуговуванню засобів охоронної сигналізації.

Науково-дослідні установи системи МВС можуть надавати дозвільні адміністративні послуги із сертифікації технологічних процесів, обладнання та матеріалів, технічного захисту інформації.

Таким чином, правила видачі дозволів врегульовано багатьма нормативними актами, причому, різної юридичної сили, зокрема Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, МВС України. Такий стан речей навряд чи можна визнати задовільним. Адже, наприклад, правила видачі дозволів на придбання та зберігання (носіння) вогнепальної зброї визначено наказом МВС, а газової зброї – постановою Кабінету Міністрів, що, звичайно є нелогічним. Тому, на нашу думку, правове регулювання дозвільних адміністративних послуг повинно бути закріплене в одному із розділів Закону України "Про адміністративні послуги населенню" або Адміністративно-процедурному кодексі України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Словарь административного права /Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А. и др. –М.: Фонд "Правовая культура", 1999. –320 с.
2. Постановою Кабінету Міністрів України "Типові правила розміщення зовнішньої реклами" від 23.09.1998 р., № 1511 // Урядовий кур'єр. -27.09.1998.
3. Наказ Держнагляддохоронпраці України "Про затвердження Правил атестації фахівців неруйнівного контролю" від 6.05.1997 р.
4. Наказ Мінприроди України "Про затвердження Інструкції про порядок видачі

дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування” від 1/02.1993 р., № 3.

5. Закон України “Про імміграцію” від 7.06.2001 р. // ВВР України. –2001. -№ 41. -Ст.197.

6. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на видобування підземних вод” від 28.07.1994 р., № 79.

7. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України та Міністерства рибного господарства України “Про затвердження Інструкції про порядок установа та розподілу лімітів використання живих об’єктів рибного господарства загальнодержавного значення і видачу дозволів на їх спеціальне використання” від 6.06.1995 р., № 53/69.

8. Наказ Укрдержхімкомісії “Про затвердження Тимчасового положення про державні випробування та реєстрацію хімічних, біологічних засобів захисту, феромонів та регуляторів росту рослин і добрив в Україні” від 15.06.1995 р., № 22.

9. Закон України “Про ліцензування деяких видів господарської діяльності” від 1.06.2000 р. // ВВР України. –2000. –№ 36. –Ст.299.

10. Закон України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” // ВВР України. -1996. -№ 20. -Ст. 82.

11. Закон України “Про підтвердження відповідності” від 17.05.2003 р. // ВВР України. –2001. -№ 32. -Ст.169.

12. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. –Харків, 2004. –197 с.

13. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку “Про впорядкування діяльності з ведення реєстрів власників іменних цінних паперів” від 26.05.1998 р.

14. Административная деятельность органов внутренних дел: Часть Общая. Учебник /Под ред. А.П. Коренева. –М.: Моск. акад. МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. –304 с.

15. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. –М.: “ИНФРА-НОРМА-М”, 2000. –526 с.

16. Гуменюк В.А. Административно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. –Харків, 1999. –210 с.

17. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в административному процесі: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. –Харків, 2001. –177 с.

18. Указ Президента України “Про введення в дію дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності” від 20.05.1999 р, № 539/99 // Офіційний вісник України. –1999. -№ 20. –Ст.878.

19. Постановою Кабінету Міністрів України “Положення про дозвільну систему” від 12.10.1992 р., № 576 // Зібрання законодавства України. –2000. –Т.5. –5 (ПКМ) 6.

Сосновик О.О. Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ // Форум права. -2008. -№ 1. –С.389-394 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08sooovc.pdf>

Досліджена система дозвільних адміністративних послуг, які надаються органами внутрішніх справ.

Сосновик О.О. Разрешительные административные услуги в органах внутренних дел

Исследована система разрешительных административных услуг, которые предоставляются органами внутренних дел.

Sosnovik O.O. Allowing administrative services in law-enforcement bodies

The system of allowing administrative services which are given by law-enforcement bodies is investigated.