

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПОСЛУГ

Досліджено теоретичні та законодавчі підстави надання дозвільних послуг. Особливу увагу приділено поділу норм права, які регулюють дозвільні правовідносини, на матеріальні і процесуальні. Запропоновано процесуальні норми, які регулюють надання дозвільних послуг, поділяти на позитивні адміністративно-процесуальні норми та юрисдикційні адміністративно-процесуальні норми.

Исследованы теоретические и законодательные основания предоставления разрешительных услуг. Особое внимание уделено классификации норм права, которые регламентируют разрешительные правоотношения, на материальные и процессуальные. Предложено процессуальные нормы, которые регламентируют порядок предоставления разрешительных услуг, классифицировать на позитивные административно-процессуальные нормы и юрисдикционные административно-процессуальные нормы.

Theoretical and legal grounds for giving licensing services are researched. Special attention is paid to the classification of legal norms that regulate licensing relations on material and procedural. Procedural norms that regulate the order of giving licensing services are offered to be classified on positive administrative and procedural norms and jurisdictional administrative and procedural norms.

На виключно правовому регулюванні відносин у сфері надання дозвільних послуг наголошує сучасне розуміння доктрини адміністративного права, згідно з якою характеристику адміністративного права відтворює термін «публічно-сервісна», тобто «обслуговуюча», спрямованість. Це означає, що людина має бачити в адміністративному праві чи не основну гарантію забезпечення в публічно-правовій сфері максимально ефективної реалізації своїх прав та інтересів, а також їх дієвого захисту від порушень [1, с. 1–5].

Таким чином, існує достатньо нормативних і теоретичних передумов для розгляду правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг з метою забезпечення потреб громадян України в якісному їх наданні, а не задля отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг. Потреба здійснення аналізу правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг ґрунтується на відсутності в сучасній адміністративно-правовій науці системних досліджень цього питання. Так, заслуговують на увагу роботи таких учених: Д. М. Бахраха, І. Г. Кириченко, В. А. Гуменюка, С. В. Лихачова,

І. Д. Пастуха, О. В. Харитонova та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

Норми, які визначають повноваження суб'єктів публічної адміністрації, підстави та форми дозвільної діяльності, є її матеріально-правовою основою. 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, норми якого регулюють дозвільну діяльність, утворюють процесуально-правову основу дозвільної діяльності. Серед процесуальних норм слід відокремлювати норми адміністративного права і господарсько-процесуального права. Необхідність такого розподілу ґрунтується на складній правовій природі дозвільних відносин, учасником яких є суб'єкти публічної адміністрації та суб'єкти господарювання. З одного боку, дозвільна діяльність має виконавчо-розпорядчий характер, а з іншого – учасниками зазначених відносин є також суб'єкти господарювання, діяльність яких потребує впорядкування.

Для розмежування адміністративно-правових та господарсько-правових дозвільних відносин слід спиратись на доктринальні положення теорій адміністративного права та господарського права.

Так, В. С. Щербина виділяє такі ознаки господарських правовідносин: 1) вони полягають у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг не для власних потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб;

2) виконуються на професійних засадах; 3) результати діяльності мають вартісний характер; 4) ця діяльність поєднує як приватні інтереси виробника, так і публічні інтереси [2, с. 7].

У теорії адміністративного права сформульовані загальні та особливі риси адміністративно-правових норм [3, с. 11–12]. Загальними рисами названі: 1) встановлення, санкціонування чи ратифікація державою, а отже, державно-владний характер цих норм; 2) формальна визначеність загальнообов'язкових правил поведінки; 3) закріплення в правових актах, що видаються компетентними державними органами; 4) двосторонній характер; 5) визначають певні варіанти поведінки; 6) дотримання забезпечується застосуванням примусових та організаційних, стимулюючих, роз'яснювальних та інших заходів. До

особливих рис дозвільної діяльності віднесено: а) публічний характер, оскільки вона пов'язана з реалізацією відповідного напряму державної політики та державної функції щодо забезпечення внутрішньої безпеки (екологічної, інформаційної, пожежної тощо); б) має управлінський характер та зміст, оскільки виникає у сфері державного регулювання забезпечення внутрішньої безпеки; в) пов'язана зі здійсненням органами публічної влади владних повноважень; г) ці повноваження стосуються організаційно-розпорядчої діяльності, яка проявляється через прийняття обов'язкових рішень у формі певних дозвільних документів.

Загальними рисами методу адміністративно-правового регулювання зазначених відносин слід уважати те, що дозвільна діяльність реалізується шляхом надання дозвільних документів.

На підставі вказаного виділене головне у сфері впливу адміністративно-правового регулювання на порядок надання дозвільних послуг. Ця сфера стосується функціонування управлінських інститутів публічної влади щодо створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян у господарській діяльності, що має реалізуватись шляхом надання дозвільних документів. Запропонований підхід, який передбачає поділ правових основ надання дозвільних послуг на матеріальні і процесуальні, відповідає положенням теорії права щодо видів правових норм, які приймаються з метою забезпечення функціонування суспільних відносин у сфері державного управління [4, с. 41–43]. Такий підхід, крім того, дозволяє вирішити практичні проблеми вдосконалення чинного законодавства з питань надання дозвільних послуг, допускає розмежування, встановлення особливостей окремо правових норм щодо того, що повинен робити суб'єкт публічної адміністрації для надання якісних дозвільних послуг, і того, як він це має робити.

Дослідниками проблем адміністративного процесу доведено, що до матеріального права належать норми, які встановлюють компетенцію та способи поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності і містяться в процесуальних за характером законодавчих актах [5, с. 10–11].

Усталені теоретичні положення з адміністративного процесу наразі зазнають критичних зауважень. Так, О. В. Кузьменко не погоджується з традиційною детермінацією норми права як правила поведінки, що «встановлюється або санкціонується державою» [6, с. 47; 7, с. 103]. Дослідниця також зазначає, що теза про випереджувальний характер реалізації матеріальної норми над дією процесуальної є не досить виваженою з методологічної точки зору. Не заперечуючи, що виникнення матеріальних норм завжди передуює появі норм процесуальних, а та-

кож, що процесуальні норми є вторинними, вона зазначає, що реалізація матеріальних та кореспондуючих адміністративно-процесуальних норм розпочинається одночасно та до певного часу відбувається паралельно. При цьому на практиці не існує такої адміністративно-процесуальної норми, яка регулювала б процедуру реалізації норми матеріального права від самого початку і до завершення. У переважній більшості випадків дія однієї матеріальної норми забезпечується послідовною або одночасною реалізацією кількох процесуальних [7, с. 106].

Погоджуючись у цілому з точкою зору О. В. Кузьменко, остаточну характеристику адміністративно-процесуальних норм доцільно здійснити також і за допомогою існуючих теоретичних надбань з адміністративного процесу.

Так, виділяють наступні особливості адміністративно-процесуальних норм, які дозволяють відмежувати їх від інших видів процесуальних норм:

- приймаються не лише законодавчим органом держави, а й виконавчими органами різного рівня;

- реалізуються широким колом суб'єктів, на відміну від кримінально-процесуальних та цивільно-процесуальних норм, які реалізуються судовими органами, органами досудового розслідування та іншими суб'єктами, встановленими Кримінально-процесуальним кодексом України та Цивільним процесуальним кодексом України;

- якщо в цивільному та кримінальному процесах процесуальні норми сконцентровані у відповідних кодексах, то адміністративно-процесуальні норми можуть являти собою як відносно крупні сукупності (наприклад, процесуальна частина Кодексу України про адміністративні правопорушення), так і окремі процесуальні правила, які містяться в адміністративних актах матеріально-правового змісту, а також матеріально-правових актах інших галузей права;

- адміністративно-процесуальні норми значно меншою мірою спрямовані на регламентацію правовідносин, які мають юрисдикційний характер [6, с. 47].

Ці теоретичні положення можна доповнити висновками інших дослідників-процесуалістів і визначити наступні ключові теоретичні положення щодо рис адміністративно-процесуальних норм:

- дані норми є похідними від матеріальних норм адміністративного права;– вони можуть міститись як у адміністративних актах матеріально-правового змісту, так і в матеріально-правових актах інших галузей права;

- часто встановлюються в процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єктами;

– адміністративно-процесуальна норма ніколи не регулює процедуру реалізації матеріальної норми від самого початку до завершення;

– мета такої норми – забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян, щодо яких управлінська діяльність здійснюється.

Ці теоретичні положення покладені в основу остаточного виділення адміністративно-процесуальних норм з усього кола норм, які регулюють порядок надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації двох видів: адміністративно-процесуальні норми позитивного (не юрисдикційного) та адміністративно-процесуальні норми юрисдикційного характеру або адміністративно-юрисдикційні норми.

Теорією адміністративного права під адміністративною юрисдикцією розуміється діяльність, у процесі якої вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оскаржуваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної санкції, відновлення порушеного права [3, с. 492]. Ці норми можна систематизувати в такі адміністративні юрисдикційні провадження:

– порушення порядку надання документів дозвільного характеру;

– порушення порядку отримання документів дозвільного характеру;

– порушення процедури поводження з об'єктами підвищеної небезпеки, на які видаються дозвільні документи, а саме – транспортним засобом. Адміністративно-процесуальні норми, якими врегульована діяльність щодо надання дозвільних послуг, не обмежуються юрисдикційними нормами. Широке коло дозвільних повноважень суб'єктів публічної адміністрації регулюється нормами, які регламентують дозвільну діяльність позитивного характеру. Реалізація неюрисдикційних матеріальних адміністративно-правових норм здійснюється за допомогою неюрисдикційних адміністративно-процесуальних норм, які регламентують відповідну діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання дозвільних послуг.

Таким чином, правове регулювання надання дозвільних послуг повинно бути зорієнтованим на забезпечення належного стану захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави. Основним завданням для суб'єкта публічної адміністрації має бути вдосконалення правового регулювання надання дозвільних послуг з метою збереження та раціонального використання об'єктів дозвільної діяльності. У статті знайшли відображення лише окремі проблемні питання,

які стосуються правового регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, але їх наявність свідчить про потребу подальшого наукового пошуку в цьому напрямку.

Список літератури: 1. Авер'янов В. Становлення нової доктрини українського адміністративного права / В. Авер'янов // Юрид. вісн. України. – 2007. – № 28. – С. 1–5. 2. Щербина В.С. Господарське право : підручник / В. С Щербина. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 529 с. 3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 4. Горьова С. Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики формотворення) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горьова Світлана Леонідівна. – Х., 2000. – 154 с. 5. Засторожная О. К. Советский административный процесс : учеб. пособие / О. К. Засторожная. – Воронеж : ВГУ, 1985. – 96 с. 6. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 352 с. 7. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 358 с.

Надійшла до редколегії 27.07.2010