

УДК 324.92

Ю.М. ІЛЬНИЦЬКА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ВИДИ ТА ФОРМИ ДОЗВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: *дозвільні адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування*

Аналізуючи соціально-правову ситуацію, що склалась в Україні, слід наголосити на тому, що до суб'єктів публічної влади застосовується такий комплекс загальних дозволів та загальних заборон, який складається у відому формулу: «Можна лише те, що дозволено законом», з іншого – стосовно громадян застосовується інший комплекс загальних дозволів та загальних заборон, який складається у не менш відому формулу: «Дозволено все, крім того, що заборонено законом». Останнє положення завжди вважалось принципом приватного права, але, на сучасному етапі розвитку адміністративного права, в аспекті визнання примату інтересів особистості перед інтересами держави, є цілком виправданим запровадження такого підходу в регулюванні адміністративним законодавством суспільних відносин, що виникають при наданні громадянам дозвільних адміністративних послуг.

Проблемою характеристики та визначення адміністративних послуг займались такі вчені, як, В. Авер'янов, І. Коліушко, І. Голосніченко, А. Кірмач, Т. Коломоєць, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, Н. Нижник, В. Тимошук, О. Харитонova. Враховуючи, що проблематика адміністративних послуг є доволі об'ємна, окремі питання, такі як види та форми дозвільних адміністративних послуг органів місцевого самоврядування залишаються майже не висвітленими. Тому метою даної статті є характеристика дозвільних адмініст-

ративних послуг із визначенням форм адміністративних індивідуальних актів, і, відповідно, завданням є дослідження та аналіз діючого законодавства та наукових положень із даного питання.

Говорячи про дозвільні адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, варто вказати, що за допомогою їх надання органи місцевого самоврядування забезпечують умови для реалізації суб'єктивних прав осіб, які звернулись до них. Враховуючи те, що суб'єктивні права – це гарантована правом міра можливої або дозволеної поведінки [1, с.217], отримуючи дозвільну адміністративну послугу зацікавлений суб'єкт, в межах чинного законодавства України, отримує цю міру (межу дозволеної поведінки), і, таким чином, має можливість співвіднести свою діяльність з правом. Спираючись на зазначене можна сказати, що реалізуючи своє право на дозвільну адміністративну послугу зацікавлений суб'єкт створює для себе правове підґрунтя реалізації своїх суб'єктивних прав. У результаті отримання дозвільної адміністративної послуги зацікавлений суб'єкт має можливість: а) діяти особисто; б) вимагати відповідної поведінки від зобов'язаних осіб; в) звертатись до компетентних органів державної влади заради застосування державного примусу в разі порушення суб'єктивних прав; г) користуватись на підставі акту дозвільного характеру певними благами.

Аналіз чинного законодавства України цілком підтверджує зазначене, і як приклад, можна навести положення: а) стаття 21 Закону України «Про відходи» [2] відповідно до яких регіональні, міські органи місцевого самоврядування надають дозволи на відведення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів, сфера екологічного впливу функціонування яких згідно з діючими нормами включає відповідну адміністративно-територіальну одиницю; б) стаття 49 Водного кодексу України [3] відповідно до яких органи місцевого самоврядування надають дозволи на використання води, водних об'єктів місцевого зна-

чення; в) стаття 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], ст.16 Закону України «Про рекламу» [5] відповідно до яких органи місцевого самоврядування надають дозволи на розміщення реклами.

Безумовно зазначення прикладів дозвільних адміністративних послуг, що надіються органами місцевого самоврядування на підставі чинного законодавства України в аспекті забезпечення умови для реалізації суб'єктивних прав зацікавлених осіб і їх аналіз можна продовжити, проте вже викладене дає можливість зробити загальний висновок, відповідно до якого отримання дозвільної адміністративної послуги зацікавленим суб'єктом від органу місцевого самоврядування створює для нього можливість майбутньої діяльності на території відповідного населеного пункту.

В процесі надання дозвільних адміністративних послуг органи місцевого самоврядування здійснюють дозвільну публічно владну діяльність, яка проявляється в тому, що до них із зверненням про надання таких послуг, з одного боку, може звернутись будь-яка особа, з іншого боку, цими послугами органи місцевого самоврядування, спираючись на свою компетенцію, реалізують функцію державної влади на відповідній території. При цьому дозвільна адміністративна послуга проявляється в легітимації майбутньої діяльності суб'єкта. Прийняті в результаті надання дозвільних адміністративних послуг документи стають «актами публічного контролю – діями уповноваженого органу влади, якими фіксується на підставі чинного законодавства відповідний правовий стан суб'єкта, на підставі якого має здійснюватись його майбутня діяльність» [6].

Аналіз чинного законодавства України в сфері надання дозвільних адміністративних послуг органів місцевого самоврядування дозволяє говорити про те, що їх публічність проявляється і під час вирішення питання про їх надання, оскільки в своїй більшості рішення про надання відповідного дозволу суб'єкту приймається відповідною місцевою радою, засідання якої є відкритими для присутності

громадян. Також варто наголосити на тому, що така публічна діяльність органів місцевого самоврядування носить саме дозвільний характер, оскільки в процесі її здійснення зацікавлений суб'єкт отримує дозвіл на використання певних ресурсів відповідної територіальної громади чи дозвіл на задоволення власних потреб на її території.

Надання дозвільних адміністративних послуг органами місцевого самоврядування здійснюється за заявою зацікавленого суб'єкта. Заява на отримання дозвільної адміністративної послуги відповідно до чинного законодавства подається зацікавленою особою до уповноваженого органу, який її й розглядає. Варто вказати, що чинне законодавство України досить детально регламентує порядок надання відповідних дозволів, при цьому механізм їх надання починає діяти саме після відповідної реєстрації заяви про надання відповідного дозволу. Також звертає на себе увагу той факт, що переважна більшість порядків прийняття рішення про надання дозвільних адміністративних послуг врегульована на рівні підзаконних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, які дозволяють впровадити в життя суб'єктивні права фізичної чи юридичної особи, що закріплені в законах України і які в більшості випадків мають назву «Порядок надання дозволу на...». При цьому суб'єктами, які мають право отримати адміністративну послугу від органу місцевого самоврядування, є лише фізичні особи чи юридичні особи різної форми власності.

Також аналіз чинного законодавства дозволяє говорити, що дозвільні адміністративні послуги можуть бути оформлені різними за формою індивідуальними актами. Це дає можливість здійснити їх класифікацію в залежності від форми індивідуального акту. Відповідно до вказаного критерію всі дозвільні адміністративні послуги можна поділити на дозвільні адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, що надаються у формах дозволу, висновку, рішення, погодження.

Розглядаючи дозвільну адміністративну послугу, що оформляється дозволом, варто

звернути увагу на поняття «дозвіл» як розпорядчий документ. Звернення до чинного законодавства дає можливість говорити, що воно містить приблизно п'ятнадцять нормативно закріплених визначень. Безумовно вони відображають сферу, що регулює той чи інший нормативно-правовий акт, проте на них варто звернути увагу, хоча би для того, щоб з'ясувати природу «дозволу» та надати узагальнене визначення. Як приклад, можна навести наступні визначення: дозвіл – документ установленого зразка, виданий центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, що дає право на проведення археологічних розвідок, розкопок на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, історичних ареалах населених місць, а також на дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею та водою [7]; дозвіл – документ, виданий спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю, який надає право на експорт чи імпорт товарів [8]; дозвіл – документ установленної форми, виданий розповсюджувачу зовнішньої реклами на підставі рішення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, який дає право на розміщення зовнішньої реклами на певний строк та у певному місці [9]. Можна продовжувати наводити приклади закріплених визначень, але з вже наведених можна зробити загальні висновки та надати узагальнююче визначення поняття «дозвіл» як розпорядчий документ.

Аналіз наведених і законодавчо закріплених визначень дає можливість говорити, що дозвіл як розпорядчий документ має наступні загальні ознаки: видається спеціально уповноваженим органом та надає певне суб'єктивне право особі, яка його отримала.

Враховуючи зазначені ознаки, *дозвіл як розпорядчий документ* можна визначити як документ, виданий спеціально уповноваженим органом влади з питань, віднесених до його компетенції, що надає право суб'єкту, який

його отримав, здійснювати свої суб'єктивні права відповідно до чинного законодавства в межах отриманого дозволу.

Враховуючи те, що ми досліджуємо дозвільні адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, то поняття дозволу як розпорядчого акту органу місцевого самоврядування можна визначити як документ, виданий органом місцевого самоврядування в межах його компетенції, що надає право суб'єкту, який його отримав, здійснювати свої суб'єктивні права відповідно до чинного законодавства в межах отриманого дозволу на території відповідної територіальної громади.

Прикладом надання дозвільної адміністративної послуги органів місцевого самоврядування, що має форму дозволу, може служити дозвіл на складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових та побутових відходів, отримання якого передбачено ст.20 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [10].

Досліджуючи дозвільні адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, що оформляються висновками, слід також звернутись до його визначення як розпорядчого документу. Аналіз чинного законодавства України дає можливість констатувати відсутність нормативно-закріпленого визначення. Звернення до фахової літератури, що присвячена питанням діловодства та управління, свідчить, що її автори в основному розглядають процес отримання та оформлення висновку не приділяючи достатньої уваги термінології. Але все ж таки на підставі її аналізу висновок як документ, можна визначити як документ, що містить остаточну думку, логічний підсумок комісії, уповноваженої особи або установи, зроблений на основі розгляду, аналізу певних фактів [11]. Аналіз наведеного визначення, на нашу думку, дещо неточний, оскільки не вказує на мету отримання висновку та його значення.

Враховуючи те, що ми досліджуємо дозвільні адміністративні послуги органів місцевого

го самоврядування, які оформляються висновком та наведені міркування поняття *висновок як розпорядчий документ органу місцевого самоврядування*, можна визначити як документ, що містить остаточну думку, логічний підсумок відповідного органу місцевого самоврядування, зроблений на основі чинного законодавства України в межах його компетенції в процесі розгляду, аналізу певних фактів, що мають юридичне значення та надає право суб'єкту, який його отримав, скористатись його суб'єктивними правами відповідно до чинного законодавства на території відповідної територіальної громади.

Прикладом надання дозвільної адміністративної послуги органів місцевого самоврядування, що має форму висновку, може бути висновок щодо умов укладення договору оренди приміщень комунальної власності, отримання якого передбачено ст.9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [12].

Розглядаючи дозвільні адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, що оформлені *рішенням*, слід сказати, що чинне законодавство України не містить визначення цього поняття. Звернення до фахової літератури, що присвячена питанням діловодства та державного управління, дає можливість поняття «*рішення як розпорядчий документ*» визначити як розпорядчий акт, що ухвалюється місцевими радами народних депутатів або їх виконкомом у колегіальному порядку для розв'язання питань, що належать до їх компетенції та надають права суб'єкту, стосовно якого воно прийняте, здійснювати свої суб'єктивні права відповідно до чинного законодавства в межах прийнятого рішення.

Прикладом надання дозвільної адміністративної послуги органів місцевого самоврядування, що має форму рішення, може бути рішення щодо надання земельної ділянки на умовах оренди, отримання якого є необхідним відповідно до ст.124 Земельного кодексу України [13].

Аналіз фахової літератури у сфері діловодства та державного управління дає можливість говорити про те, що дослідники не приділяли уваги терміну «погодження». Практично всі дослідники при розкритті питання погодження здійснювати дослідження процесу погодження і жодним чином не торкалися питання погодження як розпорядчого акту. В рамках нашого дослідження треба звернути увагу на погодження саме як на розпорядчий документ.

З точки зору процесу погодження, варто наголосити на тому, що воно відображає згоду уповноваженого суб'єкта на реалізацію суб'єктивних прав суб'єкта, який звертається. Аналізуючи законодавство України, слід зазначити, що в процесі погодження зацікавлений суб'єкт має написати заяву, що буде відображати прохання до уповноваженого суб'єкта дозволити йому реалізувати його суб'єктивні права. Процедура погодження складається з отримання заяви з її реєстрацією, розгляд заяви та, відповідно за його результатами, погодження чи відмову в погодженні.

З'ясовуючи природу погодження як розпорядчого документу, варто звернути увагу на те, що в матеріальному плані розпорядчого документа з такою назвою ні в діловодстві, ні в практиці державного управління не існує. Погодження в діловодстві та практиці державного управління виражається в нанесенні резолюції уповноваженою особою, яка відображає результат розгляду заяви. Особливо звертає на себе увагу той факт, що у фізичному плані погодження як розпорядчий документ представляє собою заяву з резолюцією.

Враховуючи зазначене, погодження як розпорядчий документ можна визначити як заяву зацікавленої особи, що має відповідну резолюцію уповноваженої особи органу державної влади, що дає можливість зацікавленій особі – заявнику реалізувати її суб'єктивні права в межах чинного законодавства.

Враховуючи те, що ми досліджуємо адміністративні послуги органів місцевого самов-

рядкування, які оформлені погодженням, *погодження як розпорядчий документ органу місцевого самоврядування* можна визначити як заяву зацікавленої особи, що має відповідну резолюцію уповноваженої особи органу місцевого самоврядування, яка діє в межах її компетенції, що дає можливість зацікавленій особі – заявнику реалізувати її суб'єктивні права в межах чинного законодавства.

Прикладом надання дозвільної адміністративної послуги органів місцевого самоврядування, що має форму погодження, може бути погодження режиму використання природних ресурсів охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки у приміських та зелених зонах при розробці генеральних планів розвитку і розміщення населених пунктів, отримання якого передбачене ст.59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [14].

Таким чином, підводячи підсумок викладеному, можна зробити наступні висновки.

Дозвільні адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, це спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб дозвільна публічно-владна діяльність органів місцевого самоврядування, яка здійснюється за заявою зацікавленої особи, результатом якої є прийняття індивідуального акту дозвільного характеру.

Ознаками дозвільних адміністративних послуг органів місцевого самоврядування є те, що вони:

- надаються органами місцевого самоврядування для забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав зацікавлених суб'єктів;
- надаються в процесі здійснення дозвільної публічно-владної діяльності;
- надаються за заявою зацікавленої особи;
- результатом надання дозвільних адміністративних послуг є прийняття органом місцевого самоврядування індивідуального акту дозвільного характеру.

Аналіз чинного законодавства дозволяє говорити, що дозвільні адміністративні послуги

можуть бути оформлені за допомогою розпорядчого акту у формі дозволу, висновку, рішення, погодження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна теорія держави і права : підруч. [для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
2. Закон України «Про відходи» : від 05.03.1998 р., №187/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.
3. Водний кодекс України : від 06.06.1995 р., № 213/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Закон України «Про рекламу» : від 03.07.1996 р., № 270/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
6. Андреев В. Государственный контроль за хозяйственной деятельностью / В. Андреев // Российская юстиция. – 1997. – № 2. – С. 20.
7. Закон України «Про охорону археологічної спадщини» : від 18.03.2004 р., № 1626-IV // ВВР України. – 2004. – № 26. – Ст. 361.
8. Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» : від 20.02.2003 р., № 549-IV // ВВР України. – 2003. – № 23. – Ст. 148.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» : від 29.12.2003 р., № 2067.
10. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» : від 16.10.1992 р., № 2707-XII // ВВР України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
11. Шевчук С. В. Українське ділове мовлення : навч. посіб. / С. В. Шевчук. – К. : Літера, 2003. – 247 с.

12. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» : від 10.04.1992 р., № 2269-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.

13. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р., № 2768-ІІІ // Офіційний вісник

України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

14. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 25.06.1991 р., № 1264-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

Ільницька Ю. М. Щодо питання про види та форми дозвільних адміністративних послуг органів місцевого самоврядування / Ю. М. Ільницька // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 297–302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11ijmotc.pdf>

Надано загальну характеристику дозвільних адміністративних послуг органів місцевого самоврядування, визначаються ознаки дозвільних адміністративних послуг, а також розглянуто форми адміністративних індивідуальних актів, яких набувають дозволи.

Ильницкая Ю.М. К вопросу о видах и формах разрешительных административных услуг органов местного самоуправления

Осуществлена общая характеристика разрешительных административных услуг органом местного самоуправления, определяются признаки разрешительных административных услуг, а также рассмотрены формы административных индивидуальных актов, в которых зафиксированы разрешения.

Ilnytska Ju.M. Regarding the Issue on Kinds and Forms of Licensing Administrative Services of the Local Government

This article provides the general characteristics of licensing administrative services of the local government, defines the features of licensing administrative services, as well as studies the forms of administrative individual acts, acquired by permits.