

24. Білоцький С., Гріненко О. Енергетичне співтовариство, Третій енергетичний пакет ЄС і правове регулювання альтернативної енергетики / С. Білоцький, О. Гріненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/RiuRtm>.

25. Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 року № 73-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/kZ9Dif>.

УДК 351.753

ФОМЕНКО А.Є.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

У статті аналізуються підходи щодо визначення поняття «дозвільна система». Визначаються об'єкти та суб'єкти дозвільної системи. Розкривається місце органів Національної поліції України у здійсненні дозвільної системи через надання відповідних адміністративних послуг.

Ключові слова: дозвільна система, дозвільна діяльність, адміністративні послуги, поліція, дозвільні адміністративні послуги Національної поліції України.

В статье анализируются подходы к определению понятия «разрешительная система». Определяются объекты и субъекты разрешительной системы. Раскрывается место органов Национальной полиции Украины в осуществлении разрешительной системы путем предоставления соответствующих административных услуг.

Ключевые слова: разрешительная система, разрешительная деятельность, административные услуги, полиция, разрешительные административные услуги Национальной полиции Украины.

The article analyzes the approaches to the definition of “permit system”. Identify the objects and subjects of the permit system. Expands National Police place of Ukraine in the implementation of the permit system by providing relevant administrative services.

Key words: licensing system, licensing activities, administrative services, police, licensing administrative services of National Police of Ukraine.

Вступ. Важливе місце в охороні громадського порядку та громадської безпеки займає дозвільна система, яка передбачає обов'язкове отримання дозволів на здійснення певних дій підприємствами, установами та організаціями, а також окремими громадянами. Це організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних та соціально-політичних інтересів, створення необхідних умов нормальної діяльності державних та громадських організацій, додержання законності, охорони власності та забезпечення громадської безпеки. Для цього держава закріплює в законодавчих та інших нормативних актах певний порядок суспільних відносин, забезпечення якого покладено на органи виконавчої влади, зокрема й на органи Національної поліції України. Зміст дозвільної системи пояснюється не тільки наявністю встановленого порядку, а також і тим, що цей порядок необхідно забезпечити певними правовими засобами і дотримуватись усім учасникам зазначених правовідносин, а це, як правило, передбачає здійснення функцій контролю та нагляду з боку органів виконавчої влади, яким надано право видавати дозволи [2, с. 15].

Питанням дозвільної системи, зокрема й діяльності в зазначеній сфері правоохоронних органів, присвячені наукові дослідження таких вітчизняних вчених, як Я.Г. Вороніна, В.А. Гуме-

нюка, Д.С. Денисюка, О.В. Джафарової, І.Г. Кириченка, Є.О. Легези, С.В. Лихачова, Г.Г. Месхи, Д.В. Осінцева, С.Д. Подлінева, О.О. Сосновика, В.І. Ткаченка, О.В. Харитонов та інших науковців. Незважаючи на наукові праці вказаних вчених, на сьогодні у світлі реформування МВС України проблема надання адміністративних послуг Національною поліцією України у дозвільній системі потребує нового бачення та розроблення чіткої концепції їх належної реалізації.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження дозвільної системи як сфери надання адміністративних послуг органами Національної поліції України, а також визначення місця останніх в реалізації державної політики у дозвільній сфері.

Результати дослідження. Незважаючи на численні використання у правовій літературі поняття «дозвільна система», єдиного погляду з приводу визначення цієї категорії так і не склалось. Через це «дозвільна система» як категорія адміністративного права викликає дискусії серед науковців, а її дослідження залишається актуальним.

Так, у своєму дисертаційному дослідженні О.В. Харитонов дозвільну систему визначає в широкому розумінні як «сукупність правовідносин, що виникають із 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 (за наявності підстав) до встановленої законом відповідальності», і у вузькому розумінні – як таку, яка «поширюється тільки на обмежене коло речей, речовини і предмети матеріального світу, а також деякі види діяльності, зайняття якими або здійснення повноважень щодо яких уявляє потенційну небезпеку для суспільства» [13, с. 43–44].

На думку В.А. Гуменюка, дозвільну систему варто визначити як організаційно-правову діяльність щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, що реалізується шляхом контролю та нагляду за дотриманням 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 [2, с. 29].

С.В. Лихачов зазначає, 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 [5, с. 40].

Під дозвільною системою в широкому розумінні, на думку Д.С. Денисюка, необхідно розглядати засновану на відповідних нормах або правилах сукупність правових відносин, які складаються з приводу здійснення державними органами, фізичними та юридичними особами, діяльності пов'язаної з об'єктами, які становлять потенційну небезпеку для громадської безпеки, людей, їх життя та здоров'я [3, с. 139].

У свою чергу, науковець О.О. Сосновик вважає, що 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 поводження з предметами та речовинами підвищеної безпеки, безконтрольне зберігання та використання яких може завдати суттєвої шкоди суспільним інтересам. У третьому випадку дозвільну систему, вважає вчений, доцільно розглядати як засіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами прав щодо використання (користування) предметів, матеріалів та речовин, які знаходяться в обмеженому використанні [12, с. 392].

Слушною видається думка В.І. Ткаченка, який вважає, що дозвільна система в широкому розумінні – це врегульований нормами адміністративного права порядок отримання фізичними або юридичними особами в органах виконавчої влади або спеціально уповноважених виконавчих органах місцевих рад дозволів на провадження зазначеного виду господарської діяльності, а також інших дій (видів діяльності), які, відповідно до чинного законодавства

України, передбачають обов'язкове отримання фізичними та юридичними особами дозволів на їх здійснення протягом установленого строку за умови виконання ними певних правил. Дозвільна система у вузькому розумінні – це врегульована адміністративно-правовими нормами адміністративно-процедурна діяльність органів внутрішніх справ, а також інших спеціально уповноважених органів (посадових осіб) щодо видачі фізичним або юридичним особам дозволів на здійснення відповідної діяльності (дій) у сфері обігу спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, відкриття, функціонування, призупинення та припинення діяльності окремих підприємств, майстерень і лабораторій; здійснення нагляду за їх діяльністю, а також застосування заходів адміністративного примусу за порушення встановлених цим адміністративним інститутом правил [7, с. 29, 37]. Проте щодо останнього тлумачення науковцем дозвільної системи, на нашу думку, більш коректним на сучасному етапі є розуміння її вже не як адміністративно-процедурної діяльності органів внутрішніх справ, а як діяльності органів Національної поліції України.

Зазначимо, що термін «дозвільна система» має також нормативне закріплення в чинних законодавчих актах України. Так, в Указі Президента України від 20 травня 1999 р. «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності» [9] дозвільну систему визначено як «встановлені нормативно-правовими актами України правила та порядок 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 жовтня 1992 р. № 576 [10], 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 із метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. У ст. 1 Закону України від 6 вересня 2005 р. «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [8] зазначено, що дозвільна система – це сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру.

Узагальнюючи підходи щодо поняття та правової природи дозвільної системи, на нашу думку, можна систематизувати їх таким чином: по-перше, як правило, дозвільна система представляє собою систему відносин щодо видачі органами державної влади дозвільних документів різного характеру; по-друге, дозвільна система розглядається виключно як діяльність органів внутрішніх справ у сфері поведінки зі зброєю, вибуховими речовинами та іншими об'єктами, безконтрольне володіння та використання яких може завдати шкоди громадському порядку та безпеці громадян.

Розкриваючи сутність дозвільної системи як сфери надання адміністративних послуг органами Національної поліції України, зазначимо, що вона являє собою цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, існування яких забезпечує реалізацію державної функції щодо захисту життя, здоров'я та інтересів людини від об'єктів, які становлять потенційну небезпеку, у сфері національної безпеки [1, с. 81].

Так, об'єктами дозвільної системи є предмети, щодо використання яких встановлено спеціальні правила, а також підприємства, майстерні і лабораторії, де виготовляються і використовуються такі предмети. Відповідно до національного законодавства, до об'єктів дозвільної системи належать: вогнепальна зброя (нарізна воєнних зразків, несучасна стрілецька, спортивна, навчальна, охолощена, мисливська нарізна і гладкоствольна), бойові припаси до неї, холодна зброя (арбалети, мисливські ножі тощо), пневматична зброя калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с, пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначені патрони, вибухові матеріали і речовини, сильнодіючі отруйні речовини I–II класу безпечності, збудники інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсини, сховища, склади і бази, де вони зберігаються, стрілецькі тіри і стрільбища, мисливсько-спортивні стени, а також підприємства і майстерні з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поведінки з ними та їх застосування, магазини, в яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, організації, що займаються збутом сильнодіючих отруйних речовин, і лабораторії, що проводять аналізи цих засобів і речовин, працюють із збудниками інфекційних захворювань I–II групи патогенності і токсинами [10].

Варто звернути увагу й на те, що діяльність із реалізації дозвільної системи здійснюється великою кількістю суб'єктів, які є відмінними між собою за організаційною структурою, державно-владними повноваженнями та відповідним правовим статусом. В юридичній літературі пропонується поділяти суб'єктів дозвільної системи залежно від обсягу державно-владних повноважень суб'єктів на три категорії: 1) Президент, Кабінет Міністрів, окремі центральні органи виконавчої влади (наприклад, МВС, МОЗ та ін.). Президент України та зазначені органи виконавчої влади наділені юридично-владними повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері функціонування дозвільної системи; 2) уповноважені державою органи, наділені юридично-владними повноваженнями щодо видачі дозволів на право здійснення діяльності, пов'язаної з обігом спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також на відкриття і функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій та нагляду за виконанням підконтрольними суб'єктами покладених на них обов'язків; 3) фізичні та юридичні особи, які, відповідно до чинного законодавства, отримали дозвіл на здійснення дозвільної діяльності. До них, зокрема, треба віднести: міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; підприємства, установи, організації та господарські об'єднання, фізичних осіб – підприємців і громадян України та іноземців [7, с. 112–113].

Таким чином, дозвільна система знаходить своє вираження через діяльність вповноважених державою суб'єктів із видачі документів дозвільного характеру, одним з яких є Міністерство внутрішніх справ України. Зокрема, в структурі цього органу виконавчої влади дозвільна діяльність здійснюється органами Національної поліції України, а саме, відповідно до Наказу МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1644 «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів», такі повноваження покладені на: 1) Департамент превентивної діяльності Національної поліції України; 2) уповноважений підрозділ (управління, відділ, сектор) із контролю за обігом зброї у сфері дозвільної системи Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України; 3) відповідні підрозділи територіальних органів Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, районах, містах, районах у містах [11].

Реалізація повноважень у дозвільній системі вказаних вище підрозділів Національної поліції України направлена на створення належного стану громадської безпеки і стосується реалізації державної політики у сфері особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій із метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Така діяльність із реалізації дозвільної системи є доволі складною та різноплановою. Зміст її проявляється через впровадження державних програм та концепцій, в основі яких лежить завдання щодо забезпечення життя та здоров'я людини і громадянина, а також вчинення комплексу заходів із забезпечення громадського порядку та державної безпеки. Окрім того, дозвільна діяльність органів Національної поліції України пов'язана з профілактикою злочинів, які можуть виникнути в результаті неконтрольованого та несанкціонованого використання предметів, що обмежені в цивільному обігу за законодавством України та на які поширюється дозвільна система.

Висновки. Отже, дозвільна система є тією сферою діяльності органів державної влади, де забезпечення прав та свобод людини та громадянина є пріоритетним завданням. У свою чергу, Міністерство внутрішніх справ України є активним суб'єктом реалізації державної політики у дозвільній сфері. Здійснення дозвільної системи органами Національної поліції України відбувається шляхом надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам на підставі їхньої заяви. Окрім того, ми вважаємо, що адміністративні послуги Національної поліції України в сфері дозвільної системи варто визначити як формально визначену, законну, платну публічно-сервісну діяльність структурних підрозділів Національної поліції України щодо видачі фізичним або юридичним особам дозволів на здійснення відповідної діяльності (дій) у сфері обігу спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи.

Список використаних джерел:

1. Воронін Я.Г. Дозвільна система, діяльність та процедури : проблеми співвідношення / Я.Г. Воронін // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 78–84.
2. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.А. Гуменюк. – Х. : Університет внутрішніх справ, 1999. – 210 с.

3. Денисюк Д.С. Щодо визначення поняття дозвільної діяльності ДАІ МВС України / Д.С. Денисюк // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 138–141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09ddcdmu.pdf>.

4. Легеза Є.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї / Є.О. Легеза, Ю.Є. Белінський // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3. – С. 328–334.

5. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.В. Лихачов. – Х. : Національний університет внутрішніх справ, 2001. – 177 с.

6. Організаційно-правові основи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ : управлінська неюрисдикційна діяльність ОВС з надання деяких адміністративних послуг: законодавчі та інші нормативно-правові акти : Навчально-довідкове видання / Укладач О.Г. Фролова. – Х. : Видавець ФіС, 2012. – 144 с.

7. Правові засоби здійснення дозвільної системи органами внутрішніх справ України : практ. посіб. : у 2-х ч. – Ч. 1 / Л. В. Карабут, В. І. Ткаченко. – Луганськ, 2007. – 382 с.

8. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // ВВР України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

9. Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності : Указ Президента від 20.05.1999 р. № 539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539/99>.

10. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. №576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.

11. Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : Наказ МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1644 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1665-15>.

12. Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України : Проект Закону України від 2 квітня 2015 р. № 2567 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676.

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

14. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Харитонов. – Х. : Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2004. – 197 с.