

УДК 342.95

---

*В. В. Мартиновський*, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## **Історія розвитку дозвільної системи України**

---

Сучасний етап розвитку суспільства, проведення адміністративної реформи в Україні потребує належного рівня забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. Одним із напрямів забезпечення громадської безпеки є впровадження в громадське життя інститутів, які вимагають постійного контролю за реалізацією прав громадян у тих сферах, що потребують особливої уваги з боку держави. Важливе місце серед таких інститутів займає дозвільна система, за допомогою якої забезпечується контроль за обігом предметів і функціонуванням об'єктів, які представляють потенційну загрозу для громадської безпеки. У зв'язку із цим дослідження питання виникнення та історичного розвитку в Україні саме такого правового інституту, як дозвільна система, видається дуже актуальним, адже аналіз зазначеного питання дасть змогу вдосконалити функціонування нинішньої дозвільної системи.

Питанням функціонування дозвільної системи присвячені роботи О. В. Гуменюка, І. Г. Кириченко, С. В. Лихачова, Г. Г. Месхі, Д. В. Осінцева, С. Д. Подлинева. Слід зазначити, що при дослідженні дозвільної системи більшість авторів аналізували роботу з її здійснення переважно одним суб'єктом. На

жаль, питання історії розвитку дозвільної системи залишилось поза увагою.

Метою даної статті є спроба проаналізувати історію розвитку дозвільної системи в Україні. Розгляд історичних аспектів становлення й функціонування дозвільної системи має велике значення для її розвитку в сучасний період, оскільки дозволяє застосувати минулий досвід для вдосконалення дозвільної діяльності в Україні.

Характеризуючи історію розвитку дозвільної системи, вважаємо за можливе виділити декілька етапів, протягом кожного з яких дозвільна система характеризувалась специфічними рисами.

1. Період 1917–1924 рр., в який у постанові ЦВК і СНК СРСР від 12 грудня 1924 р. «Про порядок виробництва, торгівлі, зберігання, користування, обліку і перевезення зброї, вогнепальних припасів, розривних снарядів і вибухових речовин»<sup>1</sup> отримав законодавче закріплення термін «дозвільна система». Цей акт встановлює порядок здійснення практично всіх операцій зі зброєю фізичними і юридичними особами.

2. Період 1925–1941 рр. — етап, якому необхідно приділити особливу увагу, оскільки у цей час у чинне законодавство, що регулювало питання дозвільної системи, вносяться зміни, які істотно вплинули на всі її внутрішні елементи.

У 1927 р. приймається Адміністративний кодекс УСРР<sup>2</sup>, що містить базові положення побудови і функціонування дозвільної системи. Такий акт можна визначити як своєрідний кодифікований акт, що регулює питання в тому числі дозвільної діяльності та містить численні правила щодо отримання дозволів на користування окремими предметами і здійснення деяких видів діяльності (наприклад, відкриття поліграфічних підприємств, майстерень з масового виробництва жетонів, ювілейних значків, барельєфів тощо).

<sup>1</sup> Збірник законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду. — 1924. — № 29. — С. 433-435.

<sup>2</sup> Адміністративний кодекс УСРР: текст та поартикульний коментар / за ред. С. Канарського та Ю. Мазуренка. — Х. : Юрид. вид-во Наркомюсту УСРР, 1929. — С. 318-369.

Особливий інтерес становили статті Адміністративного кодексу УРСР, які регулювали правовідносини, що виникали між органами державної влади і зацікавленими особами з приводу здійснення останніми окремих видів торгівлі. До таких видів належали: 1) торгівля зброєю й вибуховими речовинами; 2) торгівля спиртом, вином та іншими спиртливими напоями; 3) торгівля печатками і зображеннями; 4) торгівля друкарськими машинками, шрифтами і множильними апаратами; 5) торгівля медикаментами. Відповідно до Адміністративного кодексу УРСР здійснювати торгівлю зазначеними речами дозволялося тільки за наявності відповідного дозволу окружних адміністративних відділів або інших органів, яким було надане право видавати дозволи. Обов'язок наглядати за дотриманням дозвільних вимог щодо торгівлі покладался на окружні адміністративні органи і на районні адміністративно-міліцейські відділи.

Слід зауважити, що в зазначеному акті вперше були закріплені елементи дозвільної системи: перелік предметів, речовин і видів діяльності, що потребували наявності певного дозволу; система і повноваження органів, які здійснювали видачу дозволів і контроль за дотриманням встановлених правил; регламентувалась процедура отримання дозволу; було визначено міру відповідальності за порушення вимог правових норм у цій сфері. При цьому варто особливо підкреслити, що такі положення були закріплені в єдиному акті, що вигідно відрізняло законодавство про дозвільну систему того часу від нині діючого.

У розглядуваний період розвитку дозвільної системи відбувається розширення сфери дії дозвільної системи за рахунок включення в перелік об'єктів нових предметів. Наприклад, до таких об'єктів, що свідчило про розвиток дозвільної системи, можна віднести деякі радіоактивні речовини. Так, 1 березня 1923 р. була прийнята постанова ЦВК «Про видобуток і облік радію»<sup>1</sup>, яким були встановлені особливі правила контролю за всіма видами діяльності, пов'язаними з такими видами діяльності. Постановою ЦВК «Про заходи регулювання торгівлі наркотични-

<sup>1</sup> Збірник законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду. — 1923. — № 17. — С. 105.

ми речовинами» від 23 травня 1928 р.<sup>1</sup> був заборонений вільний обіг кокаїну, анаші, опіуму, морфію, героїну й інших наркотичних речовин. Таким чином, у сферу дії дозвільної системи потрапляють наркотичні і радіоактивні речовини (які до цього відносили до отрутних і сильнодіючих речовин). Нагляд за дотриманням встановлених правил покладался на Всесоюзну державну санітарну інспекцію при РНК СРСР.

Поступове ускладнення і розвиток товарно-грошових відносин, удосконалення механізму економічної взаємодії між господарюючими суб'єктами приводить до підвищення в цих процесах ролі відповідного документального оформлення, а разом з тим і засобів їх посвідчення та законодавчого регулювання. Серед основних таких засобів — печатки і штампи підприємств, установ і організацій. Однак можливість використання їх у корисливих цілях призводить до необхідності встановлення особливих правил відносно порядку їх виготовлення і використання. Таким чином, печатки і штампи потрапляють до сфери дії дозвільної системи, інакше кажучи, стають її предметами. Так, відповідно до інструкції «Про використання державними установами і підприємствами на території УРСР печаток із державним гербом Союзу РСР», затвердженої постановою РНК УРСР від 21 вересня 1925 р., для виготовлення печатки з державним гербом установа зобов'язана була отримати на це дозвіл від окружного адміністративного відділу. Граверні й інші майстерні, які займалися виготовленням печаток, не мали права виконувати замовлення на виготовлення печаток з державним гербом без отримання на це дозволу окружного адміністративного відділу.

3. Період 1940–1945 рр. — становлення правил дозвільної системи, що відповідало специфіці воєнного часу (порядок придбання і здачі зброї у прифронтовій зоні, на звільнених територіях і т. д.).

4. Період 1946–1960 рр. — посилення заходів відповідальності (у тому числі заходів кримінального покарання), які застосовувались до порушників правил дозвільної системи, що

---

<sup>1</sup> Збірник законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду. — 1928. — № 33. — С. 625.

безпосередньо виявилось у прийнятті низки актів загальносоюзного значення.

5. Період 1960–1986 рр. — етап формування правових засад сучасної дозвільної системи, у ході якого вносяться зміни і доповнення у відомчі акти нормативного характеру і відбувається остаточне правове закріплення ключових елементів дозвільної системи, властивих і сучасному законодавству. Крім цього, приймається Кримінальний кодекс України<sup>1</sup>, у якому істотно пом'якшується покарання за незаконне носіння, зберігання, придбання, виготовлення і збут вогнестрільної чи холодної зброї, бойових припасів та вибухових речовин (ст. 222). Але одночасно вводиться норма (відомчою інструкцією), відповідно до якої гладкоствольна зброя повинна продаватись винятково членам об'єднання мисливців з дозволу міліції, нарізна ж зброя практично зникає з обігу. У цей період готується перший проект Закону «Про зброю», у якому передбачалось дозволити громадянам придбати вогнепальну зброю, у тому числі і короткоствольну.

6. 1986–1991 рр. — глобальні зміни у політичній системі суспільства, у результаті яких відбувається поступова переорієнтація на західні стандарти, які стосуються правового регулювання питань, пов'язаних із засобами забезпечення особистої безпеки громадян (поширення засобів індивідуального захисту: газових балончиків, деяких видів пневматичної, газової зброї тощо), а також надання права зайняття певними видами підприємницької діяльності.

Характеризуючи цей період, а також діяльність органів, що забезпечують функціонування дозвільної системи, слід зазначити, що в організаційному аспекті — це вузько спеціалізовані органи, компетенція яких поширюється на чітко визначену ділянку суспільних відносин сфери дозвільної системи.

Як у законодавстві, так і на теоретичному рівні дозвільна система на цьому етапі розглядається як інститут, що встановлює порядок обігу чітко визначених предметів і речовин. Тому особливої регламентації зазнають такі предмети і речовини, як зброя,

<sup>1</sup> Кримінальний кодекс України // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 14.

печатки і штампи, друкарське устаткування, наркотичні й отруйні речовини тощо. Разом з тим не можна не вказати на її прогресивний розвиток, що безпосередньо виявлялося в такому: 1) в удосконаленні системи органів дозвільної системи; 2) у сфері її поширення, оскільки до об'єктів дозвільної системи належать такі предмети, безконтрольний обіг яких може заподіяти значну шкоду суспільним відносинам; 3) в удосконаленні правового регулювання як дозвільної системи в цілому, так і її окремих елементів.

Останній етап розвитку дозвільної системи — період незалежності України або сучасний період (з 1991 р. до теперішнього часу). Аналізуючи цей етап, можна виділити його характерні риси, а саме: 1) розвиток теоретичних уявлень про дозвільну систему як про загальнодержавний інститут, який охоплює різні сфери суспільних відносин, у результаті чого виникають концепції визначення дозвільної системи у «вузькому» і у «широкому» розумінні; 2) складна розгалужена нормативна основа її функціонування, яка охоплює норми не лише адміністративного права, але й екологічного, митного, цивільного та інших галузей права; 3) наявність різних форм дозвільної системи (ліцензування, патентування, квотування тощо); 4) упорядкована система органів характеризується вузькою спеціалізацією в конкретній сфері дозвільної системи; 5) встановлення особливого правового режиму її функціонування.

Нині правова основа дозвільної системи регулюється великою кількістю як законодавчих, так і відомчих нормативних актів, у багатьох з яких (як і раніше) відчутний у деяких випадках вплив стандартів дозвільної системи колишнього СРСР, що негативно позначається на всьому її розвитку.

Слід зазначити, що 12 жовтня 1992 р. постановою Кабінету Міністрів України № 576 було затверджене Положення «Про дозвільну систему», у якому давалося не лише її визначення, але і перелічувалися предмети дозвільної системи<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про дозвільну систему [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>

Водночас, незважаючи на встановлення єдиного переліку предметів, які потрапили до сфери дозвільної системи, чинним законодавством встановлений особливий порядок реєстрації, використання, збереження і деяких інших предметів та речовин, які згаданим Положенням до об'єктів дозвільної системи не віднесені. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 283 «Про встановлення порядку виготовлення бланків цінних паперів і документів строгої звітності»<sup>1</sup> на придбання і використання всіх видів повнокольорових ксероксів і принтерів необхідно отримати дозвіл, який видається Міністерством фінансів України. Таке положення, на нашу думку, є не зовсім обґрунтованим. Сьогодні наявність зазначених норм права перешкоджає розвиткові соціально-економічних відносин і не відповідає рівню науково-технічного прогресу у сфері використання комп'ютерного і множильного устаткування. До того ж і практика використання таких предметів йде шляхом практично повного ігнорування зазначених норм. На нашу думку, при таких обставинах виникає необхідність у зміні деяких положень у сфері дозвільного законодавства.

Нормативно-правова база держави повинна належним чином відображати і регулювати соціально-економічні відносини, які складаються в суспільстві, сприяти їх подальшому розвитку. Проведений аналіз правових основ дозвільної системи минулого показує, що, будучи однією з форм виконавчо-розпорядчої діяльності, вона завжди стосується широкого кола суспільних відносин, яким держава завжди приділяла особливу увагу. Зміст і цілі цієї системи змінювались разом із розвитком соціально-економічних і політичних процесів у суспільстві. Наприклад, якщо спочатку впровадження державою дозвільної системи в громадське життя здійснювалось з метою забезпечення охорони політичної системи суспільства, то на наступних етапах встановлення державою дозвільної системи має на меті забезпечення громадського порядку й охорони громадської безпеки. У наш

---

<sup>1</sup> Про встановлення порядку виготовлення бланків цінних паперів і документів строгої звітності : постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/283-93-%D0%BF>

час розвиток дозвільної системи повинен йти шляхом максимального задоволення (у першу чергу шляхом спрощення дозвільних процедур) законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, при одночасному врахуванні інтересів держави і суспільства та оптимальному їх єднанні.

Аналіз етапів, що відображають становлення та розвиток дозвільної системи, дає змогу зробити деякі висновки: 1) введено в обіг і законодавчо закріплено термін «дозвільна система»; 2) основні положення дозвільного законодавства збереглися і закріплені в чинному законодавстві України дотепер; 3) дозвільна система завжди мала чітко виражений відбиток пріоритету інтересів держави стосовно прав та інтересів особистості.

**В. В. Мартыновский**

#### **ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ**

*Статья посвящена анализу исторических аспектов развития разрешительной системы в Украине. Исследовано возникновение разрешительной деятельности, история развития законодательства, регулирующего данную сферу, а также закрепляющего полномочия органов разрешительной системы. Приведены результаты исследования, касающиеся исторического аспекта перечня предметов разрешительной системы.*

**Ключевые слова:** разрешительная система, орган разрешительной системы, разрешительная деятельность, полномочия, история развития.

**V. V. Martynovskiy**

#### **THE HISTORY OF DEVELOPMENT OF THE ALLOWING SYSTEM IN UKRAINE**

*The article is devoted to the analysis of historical aspects of allowing system evolution in Ukraine. The origin of allowing activity, the history of evolution of legislation that regulates this sphere and defines powers of allowing system bodies are developed. Results of the research concerning historical aspect of the subjects list of allowing system are given.*

**Keywords:** allowing system, allowing system body, allowing activity, powers, development history.