

УДК 342.922

В.В. Мартиновський, канд. юрид. наук
Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ДОЗВІЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ: СТРУКТУРА, ОЗНАКИ ТА ВИДИ

Проведення адміністративної реформи, перебування України на етапі побудови правової держави дозволяє визнати, що серед правових норм провідну роль відіграють норми адміністративного права спрямовані на забезпечення правового регулювання. Ці норми й визначають зміст державного управління відповідно до сучасних тенденцій розвитку суспільних відносин. Наголошуючи на необхідності оновлення української адміністративно-правової доктрини, В.Б. Авер'янов зазначає, що застарілі ідеологічні стереотипи превалюють у національній суспільній думці, що не сприяє європейському розумінню адміністративного права як провідної галузі правового забезпечення пріоритету прав людини у сфері публічної влади [1, с. 57]. Приєднуємося до зазначеної думки і вважаємо, що для належного захисту прав і свобод людини належить формувати новітні адміністративні правовідносини в Україні.

Проблематика адміністративно-правових відносин є досить нагальною і практично ніколи не залишалася поза увагою правознавців. Багатьом її питанням присвячені праці таких учених, як Д.М. Бахрах, О.Є. Луньов, Б.П. Курашвілі, Ю.М. Козлов, Г.І. Петров, Ю.М. Старілов та ін. Що стосується дозвільних правовідносин, то їх теж треба належним чином дослідити.

Метою даної статті є спроба виділення правовідносин дозвільних як різновиду адміністративно-правових, визначення їх структури ознак і видів.

Адміністративно-правові відносини — це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав та обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [2, с. 57]. Щоб виявити особливості правовідносин дозвільних, слід спочатку зупинитися на їх загальнотеоретичному розумінні в тому вигляді, в якому воно присутнє в сучасній юридичній науці. Правовідноси-

ни взагалі тлумачаться як юридичний зв'язок між учасниками, основним змістом якого є права й обов'язки, виникаючи на засадах норм права в разі настання відповідних фактів. Таке формулювання повною мірою відбиває сукупність ознак суспільних відносин, які й роблять їх правовідносинами. Назвемо ці ознаки правовідносин:

– суспільні відносини повинні бути передбачені нормами права: правовідносини виникають, змінюються і припиняються лише на підставі правових норм, які безпосередньо їх породжують і самі реалізуються через них;

– зміст правовідносин складають права й обов'язки їх учасників: вони завжди мають зустрічний характер, тобто формують двосторонній зв'язок між учасниками;

– правовідносини мають волевий характер, оскільки в них: (а) віддзеркалюється державна воля за допомогою прийняття норм, регулюючих даний вигляд суспільних відносин, а також притягнення осіб, що порушують вимоги дозвільного законодавства, до відповідальності та накладення санкцій на останніх; (б) виявляється воля їх учасників, без чого існування правовідносин неможливе;

– причиною виникнення правовідносин незмінно є юридичний факт, тобто певні обставини

(умова, ситуація), з якими норма права пов'язує виникнення, припинення або зміну правовідносин.

Дозвільним правовідносинам, безумовно, притаманні всі перелічені вище ознаки. Дозвільні правовідносини виникають у рамках загального правового простору, тобто вони обов'язково врегульовані нормами права. І це зрозуміло, оскільки дозвільна діяльність – це особливий вид обмеження свободи, а значить, має бути узаконена й упорядкована, щоб запобігти будь-яким зловживанням щодо неї з боку посадових осіб дозвільних органів. Зміст цих правовідносин складає обмежене коло тих, хто кореспондує один одному права й обов'язки дозвільних органів та осіб, які потребують отримати дозвіл. Права й обов'язки учасників розглядуваних правовідносин завжди конкретні й індивідуальні, що зумовлено застосуванням різних засобів фіксації правових фактів, породжуючих, видозмінюючих і припиняючих правовідносини. Саме існування правовідносин дозвільного характеру є прямим наслідком державної волі, що виявляється у створенні масиву норм права, спеціально призначених для функціонування дозвільного режиму. У той же час воля їх учасників теж виявляється доволі чітко внаслідок здійснення відповідних юридично значимих вчинків. Виникнен-

ня, зміна або припинення таких правовідносин (як і будь-яких інших) спостерігається у зв'язку з настанням певного юридичного факту. Наприклад, подача заяви чи інших документів для здобуття дозволу викликає виникнення дозвільних правовідносин; виявлення в ході перевірки порушення дозвільних вимог та умов дає підстави для зміни дозвільних правовідносин у формі припинення дії дозволу з подальшою можливістю усунути виявлені порушення й поновити дію встановленого.

Структура дозвільних правовідносин традиційна. Самі вони складаються з учасників, об'єкта, а також змісту (скупність прав та обов'язків учасників правовідносин). Зауважимо, що й учасники цих правовідносин специфічні. Оскільки у сферу дії дозвільної діяльності потрапляє досить великий спектр суспільних відносин, то склад їх учасників не так важко окреслити. Одним з учасників дозвільних правовідносин є орган державної влади, на який згідно з нормами законодавства покладено функцію видачі дозволів для здійснення того або іншого виду діяльності, найчастіше профільної. Так видачею дозволів для медичної діяльності займається Міністерство охорони здоров'я України [3; 2006.–№45.–Ст.3000], а ви-

дачею дозволів для перевезень пасажирів і вантажів – Міністерство інфраструктури України [3; 2006.–№23.–Ст.1716]. Правоохоронні органи теж можуть бути учасником таких правовідносин, які виникають у випадку порушення норм законодавства, що регулює дозвільну діяльність.

Учасником розглядуваних правовідносин може виступати як особа юридична (або фізична особа – підприємець), так і фізична особа. Інколи для того, щоб стати учасником певних дозвільних правовідносин, вищевказані учасники повинні володіти спеціальною правоздатністю (приміром, мати який-небудь інший дозвіл).

Об'єктом досліджуваних нами правовідносин є право на заняття конкретним видом діяльності або на здійснення певних дій. Звернімо увагу на те, що дозволи на це знаходяться поза полем дії загальних норм і їх видача регламентується нормативними правовими актами, регулюючими відповідні сфери. Саме право на здійснення конкретної дії або на заняття певним видом діяльності є об'єктом відносин, що виникають між владним й керованим учасниками дозвільних правовідносин. Зміст останніх становлять права й обов'язки самих учасників. Під правами розуміються передбачені юридичними нормами

можливості певної поведінки, а під обов'язками – міра належної поведінки учасників правовідносин. Питома вага прав дозвільних органів значно перевищує питому вагу прав осіб, які потребують отримати відповідний дозвіл, або володіють ним. Як бачимо, суспільні відносини, що виникають в процесі дозвільної діяльності, мають свої ознаки і структуру, проте цього недостатньо, щоб виявити своєрідність цих правовідносин. Перейдемо до розгляду специфічних ознак дозвільних правовідносин.

Розглядувані правовідносини мають імперативний характер, тобто їх учасники не можуть бути рівними. Дозвільний орган займає позицію контролюючого органу, він вправі втручатися в діяльність підконтрольного об'єкта з метою приведення його діяльності у відповідність з нормативно встановленими дозвільними вимогами й умовами. Саме в таких правовідносинах ця ознака вирізняється особливо яскраво. Це пов'язано з тим, що вся система цих правовідносин спрямована на забезпечення реалізації функції держави по управлінню життєдіяльністю суспільства. При цьому обов'язково одним з учасників дозвільних правовідносин є уповноважений орган державної влади, який має право не лише безпосередньо проводити перевірки дотриман-

ня дозвільних вимог та умов, а й своїм вольовим рішенням припиняти здійснення певного виду діяльності, тобто вправі безпосередньо втручатися в діяльність підконтрольного об'єкта.

Дозвільні правовідносини є однією з вагомих передумов і необхідною умовою здійснення тих видів діяльності, для виконання яких відповідно до чинного законодавства потрібен певний дозвіл. Стадії дозвільного провадження обумовлюють наявність різних видів таких правовідносин, що виділяються відповідно до їх змісту. До обов'язкових можна віднести такі стадії: подача заяви, попередній аналіз документів, видача дозволу, контроль. Також можна виокремити факультативні стадії: припинення дії дозволу, його відновлення, оскарження чи опротестування рішень або дій органів дозвільної системи. У виникненні, зміні й припиненні дозвільних правовідносин можна назвати *наступні стадії*:

1) *превентивну*, що полягає в державній реєстрації претендента на отримання дозволу та в його подальших діях стосовно здобуття останнього (звернення в дозвільний орган, розгляд заяви). У разі відмови у видачі дозволу дозвільні відносини або призупиняються (при оскарженні претендентом на отримання дозволу дій дозвільного органу), або припиняються (при

негативному результаті оскарження). Здобувши дозвіл, особа наділяється певними правами й обов'язками, тобто отримує додаткову правоздатність;

2) *використання дозволу* – це сукупність подальших дій особи, яка отримала дозвіл (реалізація прав, наданих останнім). На цій стадії виконуються дії, що ініціюються органами дозвільної системи і припинення дії дозволу, його анулювання, контроль за дотриманням статусу особи, яка отримала цей дозвіл;

3) *усі подальші дії після анулювання або припинення дії дозволу*. До цієї стадії також можна віднести оскарження й опротестування рішення органу дозвільної системи або притягнення до відповідальності осіб, що порушують вимоги дозвільного законодавства.

Далі зупинимося на питанні правової природи правовідносин у цілому й дозвільних, зокрема. Суспільні відносини, що виникають у ході дозвільної процедури, очевидно, не існували б, якби про їх наявність не свідчили в імперативній формі норми права. Із цього можна сміливо робити висновок, що серед маси правовідносин, наявних у правовому просторі нашої держави, є такий їх різновид, як дозвільні. За своєю природою можна визнати аналогічними всі правовідносини,

що виникають у процесі застосування заходів державними органами щодо культурної, соціальної, економічної сфер життєдіяльності суспільства, оскільки їх здійснення не можна віднести до об'єктивних явищ дійсності; інших же форм, окрім правових, не існує.

Поділити *дозвільні правовідносини на види* можливо за різними критеріями:

– *за метою дії норми права – на регулятивні та охоронні*. Зміст перших складають права учасників, що мають позитивний характер. Їх реалізація й виконання зустрічного обов'язку передбачають установа певних взаємовідносин між учасниками правовідносин, але не мають за мету застосування санкцій. Отже, обов'язки з дотримання дозвільних умов існують у рамках регулятивних правовідносин. До розряду охоронних належать правовідносини, що виникають на підставі заборон або правових обмежень, передбачених нормами права. Право дозвільного органу на проведення перевірки діяльності особи, яка має на неї дозвіл, носить яскраво виражений охоронний характер, оскільки така діяльність має за мету запобігти порушенню норм чинного законодавства й містить у собі можливість застосування відповідних санкцій;

– за характером юридичного факту, що зумовлено виникненням дозвільних правовідносин – на загальні й конкретні. Можемо констатувати, перших значно менше ніж других. До загальних правовідносин у царині дозвільної діяльності належать суспільні відносини, що з'являються між державою та іншими учасниками з приводу виконання виду діяльності, на яку потрібно отримати дозвіл. Підставою їх появи є норма права. Конкретні правовідносини виникають у зв'язку з конкретними вчинками, актами й подіями.

– за визначеністю учасників – абсолютні й відносні. Першим притаманна визначеність лише одного з учасників правовідносин. До них можна віднести правовідносини, що виникають у зв'язку з реалізацією особи, яка має дозвіл, права на здійснення виду діяльності, що потребує отримання цього дозволу. Відносні правовідносини характеризуються персональною визначеністю обох сторін, які є носіями прав та обов'язків стосовно один до одно-

го. Так, на підставі поданої заяви з додатком нормативно передбаченого комплексу документів дозвільний орган зобов'язаний або видати учасникові цих правовідносин дозвіл, або мотивовано відмовити в цьому у зв'язку, приріром, з невідповідністю дозвільних вимог чи умов.

Ураховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що досліджені дозвільні правовідносини виступають різновидом адміністративних, мають власну структуру, ознаки й поділяються на певні види. Як і останнім правовідносинам їм теж властивий імперативний характер, оскільки їх учасники не можуть бути рівними.

Із проведеного аналізу питань функціонування дозвільних правовідносин випливає, що означені проблеми мають важливе значення для налагодження ефективної роботи органів дозвільної системи України. А тому вважаємо, що вони потребують підвищеної уваги вчених-правознавців щодо проведення комплексних досліджень.

Список літератури: 1. *Аверьянов В.Б.* Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. – 2007. – № 1. – С. 31-42. 2. *Адміністративне право: Підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй.* – Х.: Право, 2010. – 624 с. 3. *Офіційний вісник України.*

РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: СТРУКТУРА, ОСОБЕННОСТИ И ВИДЫ Мартыновский В.В.

Статья посвящена комплексному анализу и определению сути разрешительных правоотношений. Рассмотрены теоретические подходы к определению правоотношений, а также проанализированы структура, особенности и виды правоотношений разрешительных.

Приведены результаты исследования, касающиеся правового регулирования деятельности органов разрешительной системы в Украине.

Ключевые слова: орган разрешительной системы, разрешительная деятельность, структура правоотношений, участники правоотношений, виды правоотношений.

ALLOWING LEGAL RELATIONS: STRUCTURE, FEATURES AND KINDS

Martynovskiy V.V.

The article is devoted to the complex analysis and definition of an essence of allowing legal relations. Theoretical approaches to definition of legal relations are considered, structure, features and kinds of allowing legal relations are analysed. Results of research of legal regulation of the allowing system bodies activity in Ukraine are given.

Key words: allowing system body, allowing activity, structure of legal relations, participants of legal relations, kinds of legal relations.

Надійшла до редакції 25.01.2011 р.

УДК 342

**Л.П. Коваленко, канд. юрид. наук,
доцент Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків**

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ Й СУТНОСТІ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАПОБІГАННЯ

Законодавством України не закріплено системи заходів адміністративного примусу, в тому числі й адміністративно-запобіжних, що породжує чимало проблем як у теоретичному їх осмисленні, так і в практичному використанні. Донині немає одностайності думок щодо віднесення тих чи інших заходів до розряду адміністративно-запобіжних, тобто до визначення їх системи в адміністративно-правовій літературі. Це стосується й тих заходів, якими оперують природоохоронні органи.

У вирішенні означеного питання, на нашу думку, слід урахувати наступне: (а) такі заходи не пов'язані з учиненням правопорушення, тобто вони виконують профілактичну роль; (б) порядок оперування ними урегульовано саме адміністративним законодавством; (в) використання цих заходів законодавством віднесено до компетенції природоохоронних органів; (г) їх реалізація обов'язково супроводжується державним примусом.