



УДК 342.95

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Виктор ЛЕЩИНСКИЙ,
кандидат наук по государственному управлению,
Вице-президент Академии строительства Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена определению общего и разницы между разрешительной деятельностью и деятельностью по предоставлению административных услуг на основании общей характеристики разрешительной деятельности в соотношении с деятельностью по предоставлению государственной услуги. Указано, что в теории административного права достаточно устоявшимся является подход, согласно которому разрешительную деятельность относят к видам административных услуг. Проведенный анализ показал, что разрешительную деятельность в ее соотношении с административной услугой можно рассматривать только в случае, если физическое или юридическое лицо приобретает определенные права. Выделена разница между разрешительной деятельностью и деятельностью по предоставлению административных услуг с установлением широкого содержания последней.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, административная услуга, приобретение прав, публичная администрация, юридические возможности.

PERMISSIVE ACTIVITY AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE SERVICES: GENERAL CHARACTERISTICS

Viktor LESHCHYNSKYI,
Candidate of Sciences in Public Administration,
Vice President of Academy of Engineering of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the definition of the total and the difference between the permissive activity and the activity on the provision of administrative services on the basis of the general characteristics of the permissive activity in relation to the activity on the provision of public services. It is indicated that in the theory of administrative law, a sufficiently well-established approach is that permissive activity is classified as administrative services. The analysis showed that permissive activity in its relation to the administrative service can be considered only if an individual or legal entity acquires certain rights. The difference between permissive activity and administrative services with the establishment of the broad content of the latter.

Key words: permissive activity, administrative service, acquisition of rights, public administration, legal opportunities.

Постановка проблемы. Социально-правовое значение науки административного права проявляется в формировании теоретико-правовых конструкций, соответствующих современному развитию публично-властных институтов в глобальном пространстве на демократических принципах открытости, прозрачности, приближения к интересам и потребностям конкретного человека. Одной из таких теоретико-правовых конструкций выступают юридические разрешения как совокупность регулятивных начал публично-властной деятельности, учитывающей тенденции оптимизации разрешений и запретов. В таком значении юридических разрешений становится возможным научный взгляд на разрешительную деятельность с позиций соответствия правовой природе разрешительного регулирования, что делает возможным анализ вопроса о

соотношении с юридической конструкцией административной услуги.

Теоретико-правовой анализ в таком направлении создает основу понимания разрешительной деятельности, исходя именно из ее правовой природы, места в системе общих юридических начал и отражении в практических правовых конструкциях, закрепленных в действующем законодательстве. Следует при этом учитывать еще один аспект правовой характеристики разрешительной деятельности – существование процедурной формы ее осуществления, которое выдвигает на первый план выделение устойчивых научных положений о сущности правовой процедуры и возможности – теоретической и практической – их использования для установления надлежащего порядка осуществления разрешительной деятельности.

Актуальность темы исследования. Если обратиться к научным работам ученых, посвященных проблемам разрешительной деятельности, можно выделить ряд работ, наличие которых свидетельствует об активном поиске путей и способов формирования неконфликтных положений относительно сущности разрешительной деятельности. В частности, активизация научных исследований в этом направлении проводилась, начиная с работ, в которых анализировались вопросы разрешительной деятельности, исходя из прямого определения в действующем законодательстве такой деятельности, что, как правило, касалось строго ограниченного предмета ее осуществления. Такие работы были подготовлены В. А. Гуменюком, И. Г. Кириченко, С. В. Лихачевым, С. Д. Подлиневым, А. В. Харитоновым и другими. В дальнейшем разрешитель-



ная деятельность была подвергнута анализу в рамках исследований отдельных вопросов экологии, хозяйственной деятельности, функционирования нефтегазового комплекса, транспортной сферы (А. А. Баженова, С. С. Витвицкий, Я. Г. Воронин, А. В. Кашперский, А. С. Ластовецкий, И. Д. Пастух, Е. П. Рябченко, И. В. Солошкина и другие). Системный научный анализ сущности разрешительной деятельности органов публичной администрации провела А. В. Джафарова.

Следовательно, ученые, которые анализировали проблему сущности разрешительной деятельности, постепенно формировали ее правопонимание в широком смысле, исходя из общетеоретического значения разрешений и, соответственно, регулятивного содержания соответствующей деятельности. Такой подход требует дальнейшего развития, особенно в контексте соотношения разрешительной деятельности и более широкой по содержанию категории государственной услуги.

Целью и задачей статьи является осуществление общей характеристики разрешительной деятельности в соотношении с деятельностью по предоставлению административной услуги, формирование теоретико-правовых положений относительно общего и разницы между этими видами деятельности.

Изложение основного материала. Определение сущности разрешительной деятельности с позиций аксиологии предусматривает воссоздание ценностных ориентиров в правовом обращении этой категории, что в определенной степени находит отражение в отдельных научных исследованиях.

Так, А. В. Джафарова формулирует понятие разрешительной деятельности, исходя из восприятия ее целевого назначения, – «обеспечение баланса (согласования) индивидуальных, групповых и национальных интересов при сохранении приоритета прав и свобод человека и гражданина» [1, с. 10]. Исследовательница выделяет три научных подхода к раскрытию сущности разрешительной деятельности: широкое значение, которым фактически выступают установленные нормы и правила поведения; с позиций определенных охранительных правоотношений; исходя из признания процедурной формы такой деятельности.

При этом отмечено, что разрешительная деятельность непосредственно касается согласования или предоставления разрешительных документов относительно потенциально опасного для жизни и здоровья людей, окружающей природной среды и национальных интересов [1, с. 10]. Ученый отмечает направленность разрешительной деятельности на обеспечение безопасности жизни, здоровья, имущества граждан, охрану окружающей природной среды и интересов государства [2].

Такой научный подход можно назвать обобщающим, поскольку охраняемый смысл разрешительной деятельности отмечали практически все исследователи проблемы ее сущности, начиная с работ, в которых такая деятельность анализируется относительно предметов и веществ, которые находятся в строго ограниченном правовой нормой обращении (В. А. Гумнюк, И. Г. Кириченко, А. В. Харитонов и другие), а также работ, посвященных разрешительной деятельности в отношении предпринимательства (А. С. Ластовецкий, И. В. Солошкина и другие). Так, например, И. В. Солошкина отмечала, что объектом разрешительной деятельности «могут быть те сферы предпринимательства, деятельность в которых влияет на состояние национальной и, в том числе, экономической безопасности» [3, с. 22].

На необходимость определения сфер хозяйствования, имеющих риск негативного влияния на национальную безопасность, указывала Е. П. Рябченко. Она выделяла следующие виды предпринимательской деятельности, требующие выдачи разрешений: а) связана с операциями с оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами; б) влияет на монополизацию рынков; в) связана с использованием топливно-энергетических ресурсов; г) по обеспечению здоровья населения; д) негативно влияет на состояние экологии; е) касается инноваций; ж) связана с информационным обеспечением [4, с. 25–26].

Наряду с этим к безусловным достижениям А. В. Джафаровой можно отнести обоснованное теоретическое положение о целевом назначении разрешительной деятельности как таковой, что обеспечивает «баланс интересов» [1, с. 10]. Следует также

согласиться с мнением ученого о выделении административно-разрешительных правоотношений [5, с. 37].

Действительно, подход, согласно которому ключевым признаком разрешительной деятельности выступает обеспечение безопасности жизнедеятельности, вызывает интерес и не противоречит ее нормативному определению.

Законом Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» предусмотрено определение разрешительной системы как таковой, что касается выдачи документов разрешительного характера, их переоформления, аннулирования (абз. 2 ч. 1 ст. 1). Под выдачей документов разрешительного характера подразумевается выдача документов в установленной законодательством форме, которая дает право на осуществление субъектом хозяйствования хозяйственной деятельности (абз. 4 ч. 1 ст. 1) [6].

Следовательно, исходя из предписаний Закона Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности», разрешительная деятельность фактически имеет правоустанавливающее содержание.

Следует обратить внимание на нормы указанного Закона, согласно которым: а) разрешительные органы (которые выдают документ разрешительного характера) отнесены к субъектам предоставления административных услуг (абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности»); б) определена разрешительная процедура (абз. 12 ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности»).

Таким образом, нормативное значение разрешительной деятельности, объект которой – сфера хозяйствования, предполагает ее определение в правоустанавливающем смысле, принадлежность к административным услугам, признание процедурной формы.

Другой специальный Закон Украины «О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии» закрепляет правозащитную направленность разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии. Так, абзацем вторым преамбулы установлено: «Разрешительная



деятельность в сфере использования ядерной энергии направлена на защиту интересов национальной безопасности, предотвращение превышения допустимых норм облучения людей и загрязнения окружающей среды, а также соблюдение требований режима нераспространения ядерного оружия» [7].

При этом указанными выше законами закреплено единое название правовых форм разрешительной деятельности – документы разрешительного характера (абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности»; п. 4 ч. 1 ст. 1 Закона Украины «О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии»).

Унификации правовых форм разрешительной деятельности в сфере хозяйствования способствует Закон Украины «О Перечне документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности», которым установлены следующие виды правовых форм: сертификаты, справки, свидетельства, выводы, разрешения, специальные разрешения, согласования, решения, подтверждение, форма регистрации [8]. Поэтому термин «документ разрешительного характера» в разрешительных правоотношениях в сфере хозяйствования является обобщающим.

Законом Украины «О природно-заповедном фонде Украины» от (в редакции от 22 марта 2018 г. № 2362-VIII) предусмотрены лимиты на использование природных ресурсов в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда общегосударственного значения и на их основании – разрешения на специальное использование природных ресурсов и (ст. 9-1) [9]. Исходя из предписаний указанного Закона, целевое назначение разрешений и лимитов – охранное относительно природных ресурсов.

Охранное значение разрешительной деятельности в сфере градостроительства можно указывать, исходя из норм Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» относительно условий выдачи разрешений на выполнение строительных работ. Такие разрешения предоставляются в отношении объектов, по классу последствий (ответственности) относятся к объектам со средними (СС2) и значительными (СС3) последствия-

ми или подлежат оценке воздействия на окружающую среду (п. 3 ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 37 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» [10]).

Следовательно, если действующее законодательство предусматривает дифференциацию направленности разрешительной деятельности в зависимости от сфер (объекта) ее осуществления, можно рассмотреть вопрос в порядке научной дискуссии о принадлежности отдельных видов разрешительной деятельности к административным услугам.

В подтверждение принадлежности разрешительной деятельности к одному из видов административных услуг целесообразно привести подход В. К. Колпакова о выделении таких услуг, их принадлежности и сферы прав и обязанностей, реализация которых требует предоставления услуг. Так, выдача разрешений поставлена на первое место среди других видов административных услуг (регистрация, легализация, социальные административные услуги). К такому виду административных услуг, как выдача разрешений, ученый относил не только разрешительную деятельность в сфере предпринимательства, но и разрешения по реализации права на мирные собрания, аттестацию, аккредитацию и т.д. [11, с. 16]. Однако такой подход ученого не может быть воспринят беспресловно, учитывая принадлежность, например, аккредитации к другим, отличным от разрешительных, правоотношениям.

Закон Украины «Об административных услугах» не конкретизирует характер деятельности по предоставлению административных услуг, сосредоточивая внимание на целевом назначении – приобретение, изменение или прекращение прав и/или обязанностей физическим или юридическим лицом (п. 1 ст. 1 Закон Украины «Об административных услугах» [12]).

Однако разрешительная деятельность направлена преимущественно на приобретение прав физическим или юридическим лицом при реализации компетенции исполнительно-распорядительного характера уполномоченными субъектами – публичной администрацией. Кроме того, следует указать обстоятельство, что доктринальное

значение термина «услуга» предусматривает ее раскрытие с позиций наличия потребительских качеств.

В Энциклопедии гражданского права Украины дано определение договоров услуг – договоров, по которым одна сторона (исполнитель) обязуется по заданию другой стороны (заказчика) предоставить услугу, которая потребляется в процессе совершения определенного действия или осуществления определенной деятельности, а заказчик обязуется оплатить исполнителю указанную услугу, если другое не установлено договором [13, с. 303].

По мнению В. В. Петевки, который анализировал проблему предоставления административных услуг, административной услугой является совокупность действий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц по содействию реализации физическим или юридическим лицом конституционно определенного права и состоит в юридическом оформлении условий реализации потребителями таких услуг прав, свобод и законных интересов [14, с. 8].

Поэтому, если исходить из понимания административной услуги с позиций правообеспечительной деятельности, возникает вопрос о принадлежности разрешительной деятельности к такой, которая связана с предоставлением административных услуг.

Проблема принадлежности к административным услугам разрешительной деятельности имеет не только теоретический, но и практический характер, поскольку способствует решению вопроса об унификации видов и процедур такой деятельности, в зависимости от их правовой природы и назначения.

Следует обратить внимание и на следующее. Признавая ценность научного вклада ученых, которые обосновывали охранное и правоустанавливающее значение разрешительной деятельности, тем не менее целесообразно отметить, что такой подход нельзя считать исчерпывающим. Так, признание охранного значения разрешительной деятельности может обуславливать целесообразность признания разрешений как правоограничений, исходя из общетеоретического значения категории «правоограничения».



Так, общетеоретическое значение термина «правовое ограничение» раскрывается через правовое сдерживание противоправного поведения, которое создает условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите [15 с. 734]. По сути, исходя из указанного определения правоограничения, можно сделать, на первый взгляд, предположение, что разрешительная деятельность связана с правоограничением. Однако решению проблемы принадлежности или непринадлежности разрешительной деятельности к виду административных услуг будет способствовать применение научного подхода, который принят в теории права, о сущности общеразрешительных и разрешительных режимов, это позволит избежать неоднозначности при определении содержания понятия «разрешение».

Так, И. А. Соколова отмечает, что в основу общеразрешительного режима положен принцип: разрешено все, что прямо не запрещено законом, а то, что прямо запрещено законом, должно быть четко и точно регламентировано нормативным актом. Для правового режима разрешительного профиля характерно то, что субъекты обладают только теми правами, которые прямо закреплены законом [16, с. 79].

Поэтому, опираясь на вышеуказанные положения общей теории права, о разрешительной деятельности целесообразно указывать на понимание правового режима разрешительного профиля, которое предусматривает как общеправовые возможности, так и исключения.

С. С. Алексеев, характеризуя сущность общеразрешительного режима, указывал на имеющиеся юридические возможности [17, с. 364–365], которые в контексте приведенного выше подхода И. А. Соколовой тождественны общеправовым возможностям.

Если исходить из правопонимания разрешительного режима в общеправовом смысле, следует указать, что разрешительную деятельность в ее соотношении с административной услугой можно рассматривать только в случае, если физическое или юридическое лицо приобретает определенные права. Имеются в виду, прежде всего, юридические возможности приобретения

определенных прав, предоставляемых при осуществлении разрешительной деятельности как вида административных услуг. Вместе с тем содержание административных услуг и разрешительной деятельности отличается следующим:

– назначение разрешительной деятельности – создание уполномоченными субъектами (публичной администрацией) юридических возможностей реализации физическими или юридическими лицами прав. Назначение административных услуг шире по содержанию и касается приобретения, изменения или прекращения прав и/или обязанностей лица в соответствии с законом;

– ограничение сферы предоставления административных услуг правоотношениями отдельных видов (ч. 2 ст. 2 Закона Украины «Об административных услугах» от 06.09.2012 г. № 5203-VI). Однако в рамках некоторых из них разрешительная деятельность осуществляется. Например: а) по защите экономической конкуренции, когда предусмотрена выдача разрешений на использование объекта права интеллектуальной собственности; согласованные действия, которые могут быть разрешены, в соответствии с Законом Украины «О защите экономической конкуренции» от 11.01.2001 г. № 2210-III [18]; б) по осуществлению деятельности, связанной с государственной тайной, а именно: установление разрешительный порядок осуществления государственным органами, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями деятельности, связанной с государственной тайной, в соответствии со ст. 18 Закона Украины «О государственной тайне» от 21.01.1994 г. № 3855-XII [19]; в) приобретение прав в отношении объектов, ограниченных в гражданском обороте, – административные услуги не предоставляются, однако разрешительная деятельность осуществляется.

Выводы. Действующее законодательство, нормы которого регулируют отношения в сфере разрешительной деятельности, предусматривает разницу в ее целевом назначении, подчеркивая охранное или правоустанавливающее значение. Такой подход законодателя стал одним из факторов,

обусловивших необходимость критического анализа сущности разрешительной деятельности, ее соотношение с деятельностью по предоставлению административных услуг.

В теории административного права достаточно устоявшимся является подход, согласно которому разрешительную деятельность относят к видам административных услуг. Однако проведенное исследование позволило установить, что такой подход возможен только в случае, когда речь идет о деятельности уполномоченных субъектов (публичной администрации) по содействию вступлению физического или юридического лица в определенные права. В большинстве случаев деятельность по предоставлению административных услуг шире по содержанию по сравнению с разрешительной деятельностью, да и оно отличается. Такой теоретико-правовой вывод является основой дальнейшего научного анализа сущности разрешительной деятельности, выделения и характеристики ее процедурной формы по сравнению с процедурами предоставления административных услуг.

Список использованной литературы:

1. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Харків, 2015. 623 с.
2. Джафарова Е. В. Сущность разрешительной деятельности государства: теоретические вопросы. *Социально-гуманитарный вестник Юга России*. 2012. № 10-11. С. 236.
3. Солошкіна І. І. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Харків, 2006. 195 с.
4. Рябенко О. П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. *Наукова доповідь*. Київ : Логос, 2013. 40 с.
5. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії і практики : монографія. Харків : Діа плюс, 2015. 688 с.
6. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. *Відо-*



mosti *Verhovnoї Radi Ukraїni*. 2005. № 48 (02.12.2005). Ст. 483.

7. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 р. № 1370-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 9. Ст. 68.

8. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19.05.2011 р. № 3392-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 47. Ст. 532

9. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII (в редакції від 22 березня 2018 р. № 2362-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.

10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

11. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 286 с.

12. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. п 32. Ст. 409.

13. Енциклопедія цивільного права України / за ред. Я. М. Шевченко. Київ : Ін Юре, 2009. 952 с.

14. Петьовка В. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Київ, 2014. 208 с.

15. Тихомиров Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е дополненное и переработанное. Москва : Изд. Тихомирова М. Ю., 2-13. 1088 с.

16. Соколова І. О. Правовий режим як категорія правової науки : монографія. Харків : Право, 2014. 152 с.

17. Алексеев С. С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справочн. том]. Том 2: Специальные вопросы правоуедения. Москва : Статут, 2010. 471 с.

18. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.

19. Про державну тасмницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лещинский Виктор Петрович –

кандидат наук по государственному управлению, Вице-президент Академии строительства Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Leshchynskiy Viktor Petrovich –

Candidate of Sciences in Public Administration, Vice President of Academy of Engineering of Ukraine

0971713748@ukr.net