

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

PRINCIPLES OF LICENSING ACTIVITIES

Маркевич І.Б.,
керівник проєктів та програм
Український фонд стартанів

В статті розкриваються закономірності здійснення дозвільної діяльності в Україні, зокрема нормативно закріплені: 1) захист прав, законних інтересів, суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; 2) розвиток конкуренції; 3) прозорість процедури видачі дозвільних документів; 4) дотримання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі дозвільних документів; 5) відповідальність посадових осіб дозвільних органів, державних адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства, пов'язаних з видачею документів дозвільного характеру; 6) зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; 7) єдині вимоги до порядку отримання дозвільних документів. Акцентується увага на інституційній спроможності. По-перше, це наявність правильно організованої структури органів публічної адміністрації, де чітко розподілені функції та відповідальність між різними рівнями управлінських інстанцій. Така структура дозволяє швидко реагувати на зміни та забезпечувати координацію між різними органами. По-друге, інституційна спроможність визначається наявністю кваліфікованих кадрів, що здатні виконувати поставлені завдання. Це включає не лише професіоналізм, але й постійну підготовку та розвиток працівників, які займаються адміністративною діяльністю. По-третє, для забезпечення інституційної спроможності важливим є наявність необхідних матеріальних, фінансових та технічних ресурсів. Зазначено, що без достатнього фінансування, технічної бази та інфраструктури органи публічної адміністрації не зможуть виконувати свої обов'язки на високому рівні. Зроблено висновок про те, що принципи дозвільної діяльності розуміються як нормативні регуляторні орієнтири, впровадження яких створює необхідні умови для розвитку підприємницької та неприємницької діяльності, дотримуючись вимог національної та особистої безпеки, безпеки довкілля.

Ключові слова: сфера господарювання, економіка, тінізація економіки, дозвільна діяльність, правопорушення в сфері економіки, суб'єкти протидії тінізації економіки, корупція, захист прав суб'єктів господарювання, адміністративне судочинство, правоохоронні органи.

The article reveals the regularities of permitting activities in Ukraine, in particular the following are regulated by law: 1) protection of rights, legitimate interests, society, territorial communities and citizens, citizens' lives, environmental protection and ensuring state security; 2) development of competition; 3) transparency of the procedure for issuing permits; 4) observance of equality of rights of business entities when issuing permits; 5) responsibility of officials of permitting bodies, state administrators and business entities for violation of legislative requirements related to the issuance of permits; 6) reduction of the level of state regulation of economic activity; 7) uniform requirements for the procedure for obtaining permits. The emphasis is on institutional capacity. First, this is the presence of a properly organized structure of public administration bodies, where functions and responsibilities are clearly distributed between different levels of management authorities. Such a structure allows you to quickly respond to changes and ensure coordination between different bodies. Secondly, institutional capacity is determined by the availability of qualified personnel capable of performing the tasks assigned. This includes not only professionalism, but also continuous training and development of employees engaged in administrative activities. Thirdly, the availability of the necessary material, financial and technical resources is important to ensure institutional capacity. It is noted that without sufficient funding, technical base and infrastructure, public administration bodies will not be able to perform their duties at a high level. It is concluded that the principles of permitting activities are understood as normative regulatory guidelines, the implementation of which creates the necessary conditions for the development of entrepreneurial and non-entrepreneurial activities, adhering to the requirements of national and personal security, environmental safety.

Key words: economic sphere, economy, shadow economy, permitting activities, offenses in the economic sphere, subjects of counteraction to shadow economy, corruption, protection of the rights of economic entities, administrative justice, law enforcement agencies.

Постановка проблеми. Розгляд принципів здійснення дозвільної діяльності має відбуватися із врахуванням положень Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Так, до основоположних засад побудови дозвільної системи у сфері господарської діяльності відносяться: «1) захист прав, законних інтересів, суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; 2) розвиток конкуренції; 3) прозорість процедури видачі дозвільних документів; 4) дотримання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі дозвільних документів; 5) відповідальність посадових осіб дозвільних органів, державних адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства, пов'язаних з видачею документів дозвільного характеру; 6) зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; 7) єдині вимоги до порядку отримання дозвільних документів».

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика юридичних гарантій законності дозвільної діяльності була предметом представників як науки конституційного права, так і науки адміністративного права, а також науки господарського та цивільного права. В межах господарсько-правової та цивільно-правової науки проблематика забезпечення ефективності здійснення дозвільної діяльності здійснювалась у наукових розробках О. Г. Хрімлі, Ю. Д. Притики, В. І. Крата, Н. С. Кузнецової,

В. В. Поєдинка, Д. В. Задахайла, О. П. Подцерковного, В. К. Мамутова та інших. В межах адміністративно-правових досліджень окремі питання здійснення дозвільної діяльності вивчалися у публікаціях В. Б. Авер'янова, О. В. Батанова, Ю. О. Буглака, В. М. Бесчастного, Ю. П. Битяка, В. В. Тильчика, Д. І. Голосніченка, О. І. Джафарової, О. Ю. Дубинського, Т. О. Карабін, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломосьць та інших. Однак при цьому дослідження принципів дозвільної діяльності не втрачає своєї актуальності та визначається як нагальне з точки зору практики правозастосування в умовах воєнного стану, зокрема.

Метою статті є визначення принципів здійснення дозвільної діяльності та пошуку напрямів удосконалення їх системи.

Виклад основного матеріалу. До системи принципів здійснення дозвільної діяльності також варто віднести принцип інституційної спроможності адміністративних органів. Принцип інституційної спроможності адміністративних органів є важливим елементом у функціонуванні публічної адміністрації та забезпеченні ефективного управління на всіх рівнях державного апарату. Він вказує на здатність органів влади реалізовувати свої функції відповідно до законодавства, а також на забезпечення належних умов для ефективної діяльності, що включає наявність необхідних ресурсів, відповідних процедур та механізмів контролю.

Інституційна спроможність охоплює кілька основних аспектів. По-перше, це наявність правильно організованої

структури органів публічної адміністрації, де чітко розподілені функції та відповідальність між різними рівнями управлінських інстанцій. Така структура дозволяє швидко реагувати на зміни та забезпечувати координацію між різними органами.

По-друге, інституційна спроможність визначається наявністю кваліфікованих кадрів, що здатні виконувати поставлені завдання. Це включає не лише професіоналізм, але й постійну підготовку та розвиток працівників, які займаються адміністративною діяльністю.

По-третє, для забезпечення інституційної спроможності важливим є наявність необхідних матеріальних, фінансових та технічних ресурсів. Без достатнього фінансування, технічної бази та інфраструктури органи публічної адміністрації не зможуть виконувати свої обов'язки на високому рівні.

Крім того, принцип інституційної спроможності також передбачає наявність ефективної системи внутрішнього контролю та моніторингу, що дозволяє оцінювати та коригувати діяльність адміністративних органів. Це важливо для підвищення прозорості та запобігання корупційним ризикам.

Отже, інституційна спроможність є критично важливим принципом для забезпечення ефективного функціонування державних органів та досягнення стабільного розвитку держави, в цілому, і зокрема, у сфері дозвільної діяльності.

Галузеві принципи здійснення дозвільної діяльності різняться залежно від сфери їх застосування, і виділяються принципи здійснення дозвільної діяльності у сфері економіки; принципи здійснення дозвільної діяльності у сфері екології; принципи здійснення дозвільної діяльності у сфері інформаційної політики тощо.

Залежно від інструментів здійснення дозвільної діяльності можна виділити принципи: 1) принципи здійснення ліцензування; 2) принципи здійснення патентування; 3) принципи здійснення квотування; 4) принципи здійснення державного замовлення; 5) принципи здійснення технічного регулювання; 6) принципи здійснення застосування нормативів та лімітів, регулювання цін і тарифів; 7) принципи надання інвестицій, податкових та інших пільг; 8) принципи надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності; 9) принципи здійснення сертифікації та стандартизації; 10) принципи здійснення акредитації; 11) принципи здійснення дозвільної діяльності тощо. Такі принципи складають підгрупу спеціальних принципів дозвільної діяльності політики.

Зокрема, принципами ліцензування є: принцип єдиної державної системи ліцензування; принцип територіальності, згідно з яким дія ліцензії поширюється на адміністративну територію органу ліцензування, що її видав; принцип дотримання законності; принцип пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави; принцип рівності суб'єктів господарювання; принцип відкритості процесу ліцензування [1].

На основі здійсненого дослідження є необхідним доповнити зміст принципів здійснення дозвільної діяльності, що реалізується в межах адміністративних процедур такими принципами, як «інституційна спроможність», «дотримання вимог національної та особистої безпеки». Крім того є необхідним розширити розуміння принципу рівності, доповнивши його принципом «недопущення дискримінації за будь-якою ознакою, в тому числі ознакою володіння інформаційними компетентностями».

Таким чином, принципи дозвільної діяльності розуміються як нормативні регуляторні орієнтири, впровадження яких створює необхідні умови для розвитку підприємницької та непідприємницької діяльності, дотри-

муючись вимог національної та особистої безпеки, безпеки довкілля.

Принципи дозвільної діяльності в межах даного дослідження класифікуються: на загальні та галузеві; на універсальні та інструментальні. Здійснене дослідження визначило необхідність доповнення системи загальних принципів здійснення дозвільної діяльності, що реалізується в межах адміністративних процедур такими принципами, як «інституційна спроможність», «дотримання вимог національної та особистої безпеки», а також запровадження розширеного тлумачення принципу рівності через його тлумачення як принципу «недопущення дискримінації за будь-якою ознакою, в тому числі ознакою володіння інформаційними компетентностями».

Розкриття функцій дозвільної діяльності виявляється через її нормативне закріплення, що безпосередньо обумовлюється колом функцій держави.

Держава розуміється як суверенна політико-територіальна владна інституція, що здатна організувати суспільства та налагодити взаємозв'язки між його членами за допомогою використання нормативних приписів, що діють на засадах загальнообов'язковості та гарантуються можливостями та засобами, доступними для апарату держави [2, с. 42]. Т. Г. Андрусяк розуміє державу як найвищу форму організації суспільства, що здатна гарантувати реалізацію та захист прав та інтересів особи [3]. Подібні підходи викладені у публікаціях Н. В. Мішиної [4; 5], Ю. О. Легези, В. В. Северин [6; 7] та ін..

Адміністративна реформа, ініціювання якої відбулось у 1998 році, основним пріоритетом встановила впровадження «людноцентристської» концепції діяльності держави, що вимагає побудови публічно-управлінських правовідносин на засадах адміністративної сервісності [8].

Але при цьому часто забезпечення інтересів однієї особи межує із порушенням прав іншої, і пошук допустимості таких втручань пов'язується із здійсненням дозвільної діяльності [8, с. 63-65]. Досягнення справедливого балансу застосування нормативних обмежень вимагає ефективного нормативно-правового регулювання здійснення дозвільної діяльності в державі [9, с. 78; 10, с. 95; 11]. О. В. Джафарова під механізмом правового регулювання обґрунтовує доцільність розуміння певної системи правових засобів, що дозволяє учасникам соціальних відносин визначити коло належних їм прав та обов'язків, сприяє досягненню принципів збалансованості взаємозв'язків між ними [12].

Здійснення дозвільної діяльності відноситься до системи допустимих та прийнятних правових засобів обмежень прав та інтересів приватних осіб, що сприяють результативному врегулюванню соціально-економічних, політичних, моральних та інших питань, що складають функції держави [13, с. 55]. Отже, систему правових засобів забезпечення реалізації та захисту прав та інтересів приватної особи загальноновизнано складаються такі елементи механізму нормативного регулювання, як: дозволи, заборони та зобов'язання [14, с. 50]. Окремі вчені до системи правових засобів відносять також акти, що містять рекомендаційні норми [15, с. 141].

В межах наявної наукової дискусії щодо визначення сутності правових засобів обмеження прав і свобод людини, якими є дозволи та заборони, а також встановлення зобов'язань, необхідно зробити акцент на таких їх характеристиках, як: реалізація прав не відноситься до абсолютних категорій; здійснення прав відноситься до динаміки правовідносин; визначення меж впровадження інтересів учасників правовідносин; гарантування здійснення прав і свобод людини навіть в умовах застосування правових засобів впливу на правовідносини.

Зміст дозволу для суб'єкта господарювання полягає у тому, що він встановлює установчу підставу для надання послуг, виконання робіт та виробництва послуг [16].

Наприклад, реалізація свободи допускається в умовах застосування обмежень, що не є її порушенням, а переслідує мету захисту національної безпеки та її складових [1]. Забезпечення вимог національної безпеки є гарантією функціонування держави, суспільства або особи, в якому дотримується зберігання демократичних цінностей [17, с. 32-34], серед яких важливе значення обіймає «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні» (ст. 3 Конституції України) [18].

Відповідно до Закону України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України» до об'єктів віднесено: державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, роз-

виток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами [19].

Висновки. Тобто важливе значення для збереження та розвитку української держави займають такі цінності, як державний суверенітет, євроінтеграція, захист прав і свобод людини, що має корелюватися із змістом нормативно-правового регулювання здійснення дозвільної діяльності. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» міститься тлумачення категорії «дозвільна система» як «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 з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян» [20; 21].

Отже, принципи дозвільної діяльності розуміються як нормативні регуляторні орієнтири, впровадження яких створює необхідні умови для розвитку підприємницької та непідприємницької діяльності, дотримуючись вимог національної та особистої безпеки, безпеки довкілля.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Х. : Консум, 2001. 704 с.
3. Андрусяк Т. Г. Теорія держави і права : навч. посібник. Львів : Фонд «Право для України», 1997. 198 с.
4. Barvinenko V., Mishyna N., Qaracayev C. Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. № 9(4). С. 31-36.
5. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2023. Т. 33. С. 52-57.
6. Лєгеза Ю.О. Дозвільно-ліцензійне провадження у сфері використання природних ресурсів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. Вип. 25. С. 35-40
7. Лєгеза Ю.О., Северин В.В. Проблеми поведінки з техногенними відходами. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2021. №1. С. 46-52
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
9. Джафарова О. В. Принципи дозвільної діяльності : проблеми правозастосування. Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України : матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2015 року). Х. : ХНУВС, 2015. С. 63-65.
10. Кривицький Ю. В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74-79.
11. Тарахонч Т. І. Змістовна характеристика правових засобів : сучасні погляди. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 36-39
12. Тильчик В.В. Спори у сфері публічно-правових відносин як предмет судової адміністративної юрисдикції: на шляху до систематизації теоретичних підходів. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 7. Ч. 2. С. 163-175
13. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ...д.ю.н. 12.00.07. Х, 2015. 572 с.
14. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави [вид. 5-те, зі змінами] : навч. посіб. К. : Атіка, 2001. 176 с.
15. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Л., 2010. 19 с.
16. Іванцов В. О. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням в галузі фінансів : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2010. 20 с.
17. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 року № 2806-IV. URL.: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>
18. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відповід. ред. : Ю. І. Римаренко. К. : КНТ, 2006. 740 с.
19. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL.: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
20. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII . URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
21. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. URL.: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>