

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА: ПОХОДЖЕННЯ ТА ЗМІСТ СУЧАСНОГО ПОНЯТТЯ

PERMIT SYSTEM: ORIGIN AND CONTENT OF THE MODERN CONCEPT

Мартинівський В.В., к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Дозвільна система одна із найважливіших адміністративних інститутів правопорядку. У статті досліджуються поняття, призначення та підстава запровадження дозвільної системи, поняття адміністративного дозволу та його форми, наводиться класифікація дозволів; окреслюються основоположні принципи дозвільної системи та тенденції її розвитку.

Дозволи визначено як інтегруючий початок у регламентації відповідних видів діяльності. Саме адміністративні дозволи визначають сутність та зміст юридичного режиму провадження відповідної діяльності, що включає: особливі правила для територій, об'єктів, предметів; спеціальний статус суб'єкта; спеціальні вимоги та умови провадження діяльності або використання об'єкта; постійний контроль за виконанням режимних вимог.

В роботі наголошено, що дозвіл має всі якості адміністративного акту. Поряд з цим, вони є індивідуальним правовим актом уповноваженого органу про визнання чи підтвердження державою виникнення, обмеження, припинення прав на об'єкти дозвільної системи чи здійснення певної діяльності. Сутність дозволу полягає не у наданні права фізичній чи юридичній особі вчиняти заборонені дії, а у забезпеченні кваліфікованого, технічно та технологічно обґрунтованого, безпечного провадження відповідної діяльності. Під дозволом розуміється надання права відповідної дії, на підставі документа, що засвідчує таке право. Аналіз нормативних правових актів дає підстави розуміти термін «дозвіл» як допуск, з яким пов'язується початок та провадження дозвільної діяльності. Оформляється такий дозвіл за допомогою прийняття уповноваженим органом виконавчої влади – дозвільним органом за клопотанням претендента (фізичної або юридичної особи) дозволу – індивідуального правозастосовного акту, що наділяє цю особу спеціальною правоздатністю або надає їй персональне суб'єктивне право.

В статті зауважено, що дозволи мають бути класифіковані залежно від ступеня небезпеки регульованої діяльності. Усі дозволи мають бути поділені за групами залежно від ступеня небезпеки об'єктів регулювання. Така класифікація дозволяє визначати ступінь жорсткості державного регулювання в залежності від ступеня небезпеки регульованої діяльності та об'єктів.

Ключові слова: дозвільна система, дозвіл, документ дозвільного характеру, дозвільний спосіб регулювання, правові форми дозволів.

The permit system is one of the most important administrative institutions of law and order. The article examines the concept, purpose and basis for the introduction of the permit system, the concept of an administrative permit and its form, provides a classification of permits; outlines the fundamental principles of the permit system and trends in its development.

Permits are defined as an integrating principle in the regulation of relevant types of activity. It is administrative permits that determine the essence and content of the legal regime for the implementation of the relevant activity, which includes: special rules for territories, objects, subjects; special status of the subject; special requirements and conditions for the implementation of the activity or use of the object; constant control over the implementation of regime requirements.

The work emphasizes that the permit has all the qualities of an administrative act. Along with this, they are an individual legal act of the authorized executive body on the recognition or confirmation by the state of the emergence, restriction, termination of rights to objects of the permit system or the implementation of a certain activity. The essence of a permit is not to grant the right to an individual or legal entity to commit prohibited actions, but to ensure qualified, technically and technologically justified, safe conduct of the relevant activity. A permit is understood as granting the right to perform a relevant action, based on a document certifying such a right. An analysis of regulatory legal acts gives grounds to understand the term "permit" as an admission, which is associated with the beginning and conduct of the permitted activity. Such a permit is issued by adopting an authorized executive body – the permitting body at the request of the applicant (individual or legal entity) a permit – an individual law enforcement act, which grants this person special legal capacity or grants him a personal subjective right.

The article notes that permits should be divided into classes depending on the degree of danger of the regulated activity. All permits should be classified into groups depending on the degree of danger of the regulated objects. This classification allows you to determine the degree of strictness of state regulation depending on the degree of danger of regulated activities and objects.

Key words: permit system, permit, permit document, permit method of regulation, legal forms of permits.

Постановка проблеми. Дозвільна система один з найважливіших адміністративних інститутів правопорядку. З її допомогою забезпечується безпека суспільства, держави, охорона права і свободи, моральності, здоров'я населення та довкілля, регулювання сфер господарської та підприємницької діяльності, захист зовнішньоекономічних інтересів. В сфері державного управління фізичні та юридичні особи не мають права здійснювати свої дії на свій розсуд, особливо при веденні потенційно небезпечної діяльності або використанні потенційно небезпечних об'єктів і обмежених державних ресурсів. Такою діяльністю чи використанням об'єктів займаються суб'єкти належної кваліфікації, професійних якостей та відповідальності за суворо встановленими правилами та при здійсненні державного контролю.

Таким чином, державне, суспільне, економічне та політичне значення, а також соціальна цінність дозвільної системи видаються досить зрозумілими та однозначними. Однак, юридична природа, місце, функції та межі цього найважливішого юридичного інституту сьогодні залишаються недостатньо дослідженими.

У чинному законодавстві немає визначення таких понять, як «дозвільний орган», «адміністративний дозвіл», «адміністративна дозвільна система», «адміністративна дозвільна діяльність», «дозвільний адміністративно-правовий режим», «адміністративно-дозвільні процедури» та ін.

Різноманітні адміністративні дозволи, що широко застосовуються у всіх галузях і сферах економічної, соціальної, адміністративно-політичної діяльності, загалом утворюють розгалужену дозвільну систему.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративні дозволи є новелою сучасного адміністративного права та адміністративної практики. Вони мають глибоке історичне коріння і безпосередньо не пов'язані з введенням ринкової економіки. Проте, перетворення економічного, соціального та політичного устрою країни, свобода підприємницької діяльності, технічний та технологічний, інформаційний розвиток дали потужний імпульс сучасному багатогранному розвитку адміністративної дозвільної системи. Історичний досвід формування дозвільної системи висвітлювався в роботах вчених-адміністративі-

тів В. Б. Авер'янова [1], Ю. П. Битяка [2], В. В. Галуцька [3], О. Ф. Андрійко [4].

Мета статті. Метою статті є дослідження правової природи дозвільної системи, а також походження та змісту сучасного поняття дозвільної системи.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах стає все більш відчутною необхідність ще більшого затвердження, зміцнення регулятивних засад дозволів, які забезпечують єдність правового регулювання відносин, пов'язаних із певними видами діяльності.

Дозволи на здійснення конкретних видів діяльності надаються з метою запобігання шкоди правам, законним інтересам, життю або здоров'ю громадян, навколишньому середовищу, об'єктам культурної спадщини, оборони та безпеці держави, можливість провадження якої пов'язана із здійсненням юридичними особами та індивідуальними підприємствами відповідної діяльності.

Дозвільний порядок не повинен дублювати інші регулюючі процедури діяльності суб'єктів, встановлені законодавством для виділення та використання обмежених державних ресурсів або для забезпечення дотримання спеціальних умов та вимог з метою забезпечення безпеки. Відповідно, з формальної точки зору дозволи потрібні лише у випадках встановлення державою спеціальних адміністративно-правових режимів щодо провадження відповідної діяльності або використання певних об'єктів. На нашу думку, помилковим є твердження, відповідно до якого змістом таких режимів є заборона, що вводиться, як правило, з метою забезпечення безпеки.

Сутність дозволу полягає не у наданні права фізичній чи юридичній особі вчиняти заборонені дії, а у забезпеченні кваліфікованого, технічно та технологічно обґрунтованого, безпечного провадження відповідної діяльності.

Для яких видів діяльності слід встановлювати спеціальні режими (умови та вимоги). Це питання перебуває поза межами юриспруденції: у сферах техніки, технології, інформатики, гідрології, медицини, вимог різних видів безпеки.

Під дозволом розуміється надання права відповідної дії, на підставі документа, що засвідчує таке право.

Аналіз нормативних правових актів дає підстави розуміти термін «дозвіл» як допуск, з яким пов'язується початок та провадження дозвільної діяльності. Оформляється такий дозвіл за допомогою прийняття уповноваженим органом виконавчої влади – дозвільним органом за клопотанням претендента (фізичної або юридичної особи) дозволу – індивідуального правозастосовчого акту, що наділяє цю особу спеціальною правоздатністю або надає їй персональне суб'єктивне право.

У соціальному розумінні дозвіл означає офіційне визнання уповноваженим органом компетентності претендента на дозвіл (фізичної або юридичної особи) здійснювати певну діяльність або використовувати певні об'єкти.

З юридичної точки зору дозвіл має всі якості адміністративного акту. Дозвіл є індивідуальним правовим актом уповноваженого органу про визнання чи підтвердження державою виникнення, обмеження, переходу чи припинення прав на об'єкти дозвільної системи чи здійснення певної діяльності.

Незважаючи на найрізноманітніші форми та найменування, кожен дозвіл має якості індивідуального адміністративного акту: видається уповноваженим органом перед початком діяльності або користування об'єктами; його одержувачами є фізичні та юридичні особи; умовою для ініціювання є здійснення чи припинення діяльності або користування об'єктами; діяльність або використання об'єктів без його отримання тягнуть за собою юридичну відповідальність; кваліфікує, підтверджує або засвідчує професійні навички фізичної особи або працівників, найнятих юридичною особою, для здійснення відповідної діяльності чи використання дозвільних об'єктів; передбачає право уповноважених органів здійснювати перевірку

відповідності діяльності вимогам, встановленим законодавством, та відмовляти у видачі дозволу; дія дозволу може бути припинена, відкликана або анульована відповідно до законодавства.

Теоретично дозвіл може бути адміністративним актом, згідно з яким юридична або фізична особа набуває права на провадження відповідної діяльності або використання об'єктів за умови подання в установленому порядку заяви та документів у повному обсязі, але у встановлений строк дозвіл або рішення про відмову в його видачі не видано чи не направлено.

У зв'язку з цим дозвіл слід розуміти не просто як правонаділяючий акт індивідуальної дії, а як особливий юридичний акт визнання та зміцнення державою прав фізичних чи юридичних осіб на провадження діяльності, вчинення дій, використання об'єктів, що підлягають державному контролю.

Незважаючи на імперативну основу, набуття статусу суб'єкта дозвільних правовідносин ґрунтується на засадах диспозитивності. Зверненням до уповноваженого державного органу за дозволом є актом вільного волевиявлення особи.

Правовим наслідком отримання дозволу є новий статус претендента на дозвіл, що включає юридичні обов'язки, які в свою чергу реалізуються в адміністративно-правових відносинах (підтверджують відповідність встановленим вимогам, підлягають контролю та нагляду). Припинення дозвільних правовідносин також може бути пов'язане з добровільним волевиявленням.

Дозвільні акти мають деякі особливості, що відрізняють їх від інших індивідуальних адміністративних актів, а саме: приймаються виключно органом, уповноваженим надавати документи дозвільного характеру; регулюють конкретні індивідуальні дозвільні відносини у вигляді застосування норм права; адресуються конкретним непідпорядкованим суб'єктам – фізичним та юридичним особам, а також невизначеному колу третіх осіб, з якими власники дозволів взаємодіють; приймаються на основі та на виконання законів та інших нормативних правових актів; приймаються виключно під час дозвільних процедур, що є сукупністю дій, що здійснюються здобувачами дозволів та дозвільними органами під час розгляду, оформлення, видачі або відмови у видачі, переоформленні, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру; тягнуть за собою юридичні наслідки (виникнення, зміна або припинення конкретних дозвільних правовідносин); приймаються виключно в односторонньому порядку та не можуть мати двохстороннього характеру; мають умовну обов'язковість (якщо особа, яка отримала дозвіл, не скористається наданим їй правом, то жодний державний орган не може примусити його до цього); можуть мати інші особливості, зумовлені специфікою компетенції дозвільних органів.

Види дозволів не закріплені в єдиному нормативному акті та відрізняються широкою різноманітністю: ліцензія, дозвіл, сертифікат, висновок, затвердження, погодження, віза, свідоцтво, атестат, посвідчення, акт оцінки, акредитація та інші види документів.

Дозвіл може мати форму декларації. Така форма дозвільного документа застосовується, наприклад, до учасників зовнішньоекономічної діяльності. Декларація в даному випадку є заявою до митного органу в установленій та затвердженій формі, що містить відомості про товари та транспортні засоби, про митний режим та інші відомості. В інших випадках це повідомлення претендента на дозвіл уповноваженому органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам законодавства про провадження відповідної діяльності. Таким чином, претендент дозволу набуває право на провадження діяльності та використання об'єктів без отримання спеціального документа дозвільного характеру.

Всі дозволи, що являють собою самостійний документ, друкуються на бланку встановленої форми. Дозволи,

оформлені на бланках, повинні задовольняти низку вимог: надання прав, передбачених законом; ухвалення рішення уповноваженим органом; дотримання вимог до бланку документа та його оформлення.

Письмова форма дозволу може мати вигляд напису, запису в документі. Така форма застосовується під час проведення погодження, розгляду, оформлення, подання висновків, що передують отриманню документа дозвільного характеру. Ця форма у дозвільній практиці позначається терміном «узгодження».

Рішення дозвільних органів про відмову у наданні дозволів також мають різноманітні форми. У деяких випадках передбачається оформлення таких рішень у вигляді ухвал, листів на офіційних бланках, написи на заяві про видачу дозвільного документа тощо.

В адміністративній дозвільній практиці може застосовуватись усні адміністративні дозволи. Наприклад, контролери, які забезпечують пропускний режим на режимні об'єкти, щоразу приймають рішення про допуск фізичної особи на територію такого об'єкта або випуск з території, що охороняється. Підставою для допуску фізичної особи на територію, що охороняється, є належним чином оформлений дозвіл. Однак для того, щоб особа, яка має перепустку, могла реалізувати своє право проходу на режимний об'єкт, необхідний усний дозвіл контролера, який повинен переконатися, що перепустка виписана саме цій фізичній особі.

Узагальнюючи перелічені ознаки можна запропонувати таке визначення дозволу: це адміністративний акт, прийнятий уповноваженим органом, який здійснює функції у дозвільній сфері в межах наданої компетенції, адресований конкретним фізичним або юридичним особам – суб'єктам дозвільних правовідносин і тягне за собою їх виникнення або припинення, що виражає волю осіб, які його прийняли, прийнятий в ході встановлених дозвільних процедур з дотриманням спеціальної форми і відповідає вимогам закону.

Розмаїття дозвільних правовідносин породжує і багато видів адміністративних дозволів. У вітчизняних дослідженнях як спеціальний вид дозволу виділяються ліцензії, яким присвячено безліч наукових досліджень. З юридичної точки зору, при вживанні термінів «дозвіл» та «ліцензія» виправданим є поділ на родові (дозвіл) і видові (ліцензія) поняття. Ця думка відповідає чинному законодавству про дозвільну систему.

Класифікацію дозволів слід проводити за найбільш загальним критерієм, передбаченим відповідними законами. Відповідно до цього принципу найбільш загальною, що має пізнавальне значення, буде класифікація дозволів за «адресатами» – особами, об'єктами та простором.

Дозволи, які видаються фізичним чи юридичним особам, є *персональними*. Такий дозвіл дійсний лише щодо даної конкретної особи. Правонаступник особи повинен отримати новий персональний дозвіл, який ґрунтуватиметься на особистих якостях особи – фізичної чи юридичної, яка задовольняє встановленим законодавством дозвільним вимогам та умовам.

Предметні дозволи санкціонують об'єкт як такий (наприклад, спорудження та експлуатація установки, озеленення дороги, випуск фармацевтичних засобів тощо). Дія дозволу поширюється лише на конкретний предмет, установку, місце розташування земельної ділянки, дороги, структуру виробничих ділянок тощо.

Просторові дозволи ґрунтуються на двох критеріях: особистих якостей особи та предметних властивостях.

Запропонована класифікація видів дозволів має пізнавальне значення, оскільки дозволяє виявити специфіку спрямованості дозвільного регулювання.

Також цінність мають інші класифікації дозволів, які пропонуються зазвичай у навчальній літературі: за термінами дії – безстрокові, довгострокові та короткострокові; обсягу повноважень, що надаються – спеціальні та правозобов'язуючі.

Однак усі запропоновані вище класифікації навряд чи можуть бути обрані як практичний інструмент реального впорядкування існуючої системи дозволів. Вони не дозволяють провести обґрунтованого зв'язку виявлених видів дозволів з типовими формами дозволів.

Для класифікації дозволів з метою упорядкування дозвільної системи та вдосконалення правозастосовної практики слід використовувати функціональний критерій, який дозволяє згрупувати типи дозволів залежно від об'єктів регулювання. Відповідно до цього критерію можна виділити дозволи, що видаються: на провадження діяльності, професійну діяльність, використання державних ресурсів, рухомі та нерухомі індивідуальні об'єкти, разові дії, випуск продукції.

Класифікація дозволів за їхньою функціональною належністю дозволяє визначити для кожного виду дозволів певні види форм дозвільних документів, до яких можна застосовувати єдині підходи та характеристики. Наприклад, для дозволів на здійснення будь-якої діяльності як типової форми може бути визначена ліцензія, для професійної діяльності фізичних осіб як типова форма дозволу можуть бути обрані, наприклад, патент, атестат.

Для інших типів дозволів також можуть бути визначені типи форм дозволів. Хоча слід визнати, що подібний підхід все ж таки не виключає повністю використання одних і тих же найменувань дозволів у різних видах дозволів. В даному випадку слід враховувати практику, що склалася. Так, сертифікат є типовою формою дозволу продукції. Однак згідно з міжнародною практикою регулювання цивільної авіації традиційно використовується сертифікат льотної придатності, сертифікат аеропорту, сертифікат аеронавігаційного обладнання.

Важливим завданням, яке стоїть сьогодні перед дозвільною системою, є впровадження системи управління ризиками. З цією метою у законодавстві має бути визначено класифікацію дозволів за ступенем небезпеки (ризиків).

Усі дозволи мають бути поділені на класи залежно від ступеня небезпеки регульованої діяльності. Дозволи мають бути класифіковані за групами залежно від ступеня небезпеки об'єктів регулювання. Така класифікація дозволяє визначати ступінь жорсткості державного регулювання в залежності від ступеня небезпеки регульованої діяльності та об'єктів. Наприклад, всі дозволи залежно від рівня небезпеки діяльності, що санкціонується, можуть бути розділені на категорії, наприклад: дозволи на право здійснення найбільш небезпечних видів діяльності; дозволи на право здійснення небезпечних видів діяльності; дозволи на всі інші види діяльності.

В результаті такої класифікації може бути сформований вичерпний перелік дозволів за видами та категоріями, що стане важливим кроком на шляху вдосконалення дозвільної системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.
2. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2021. 392 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. – Вид. 2-ге. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
4. Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. пр. / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 199 с.