

Апанасенко Катерина Іванівна, канд. юрид. наук
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ПОНЯТТЯ ДОЗВІЛЬНИХ ОРГАНІВ: НАЯВНІ ПІДХОДИ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ НАУЦІ

В Україні триває дерегуляційна реформа, фактично розпочата у 2005 році з прийняттям Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”. Важливим у процесі реформи є формування належної правової бази діяльності дозвільних органів, яка дозволяла би державі, ефективно управляючи сферою економіки, ставати партнером для бізнесу. Тому аналіз господарсько-правового статусу дозвільних органів видається своєчасним. Для його належного проведення слід дослідити стан наукових досліджень у цій сфері, що є основною метою нашої розвідки.

В Україні мало розвинена господарсько-правова теорія дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. Водночас в науці адміністративного права фактично сформувалась адміністративно-правова теорія дозвільних правовідносин, ідеї про так звані дозвільні послуги. Під дозвільними послугами як різновидом адміністративних послуг розуміються достатньо різні публічні послуги: і власне видача документів дозвільного характеру у значенні Закону “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (далі — Закону про дозвільну систему), і сертифікація товарів і послуг, і ліцензування, тощо. З точки зору теорії адміністративних послуг такі підходи, можливо, є вірними, але з огляду на теорію державного регулювання господарської діяльності, розуміння законодавцем засобів державного регулювання господарської діяльності (ст.12 ГК), в описаній ситуації відбувається змішування в рамках одного правового інституту достатньо різних правових механізмів та інструментів. Внаслідок такого підходу сформувати належне розуміння про дозвільні органи достатньо важко. Дослідники не аналізують особливості дозвільних органів у значенні Закону про дозвільну систему. Зазвичай вони розуміють під дозвільними органами як власне дозвільні органи у значенні Закону про дозвільну систему, так і ліцензійні та інші органи, які володіють повноваженнями з видачі документів, що надають суб'єктам господарювання певні права (можливості) у сфері господарювання, а крім того й ті державні органи, які видають дозволи

громадянам і негосподарюючим суб'єктам. Спробуємо узагальнити наявні наукові погляди в цій сфері.

Відносно системи дозвільних органів науковці повторюють одну й ту саму очевидну думку, що “не існує органу, спеціально створеного щодо видачі дозволів та/або документів дозвільного характеру” [3, с. 58; 1, с. 4; 2, с. 10]; “ці повноваження виконуються, поряд із реалізацією основних повноважень органів публічної адміністрації, відповідно до певного виду державної діяльності, для здійснення якої вони сформовані” [2, с. 10; 3, с. 58; 1, с. 4]. У цьому зв'язку фундаментальним є висновок Харитонова О.В., що дозвільна система є специфічною формою діяльності всього державного апарату управління, а не його окремої частини або, наприклад, [4, с. 29]. Дійсно, повноваження дозвільного характеру має, мабуть, більша частина органів державної влади, але сфера державного управління, в якій надаються такі дозволи, види діяльності (дій), на які надаються дозволи, та інші аспекти правовідносин, в яких наявні певні “дозвільні аспекти”, суттєво різняться.

Солошкіна І.В. відносить до числа дозвільних органів такі групи органів виконавчої влади [3, с. 56-80]: 1) органи, дозвільна діяльність яких пов'язана із легітимацією суб'єкта підприємництва (ліцензійні органи, органи патентування); 2) органи, дозвільна діяльність яких пов'язана із наданням суб'єкту підприємництва права на провадження певних дій шляхом надання документів дозвільного характеру (власне дозвільні органи у значенні Закону про дозвільну систему); 3) органи, які здійснюють дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії; 4) органи, які здійснюють дозвільну діяльність у сфері операцій зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами; 5) органи, які видають дозволи у сфері захисту економічної конкуренції.

Романяк М.М., як і багато інших вчених-адміністративістів, послуговується терміном “дозвільна діяльність” на означення діяльності з реалізації повноважень відповідними органами у сфері видачі дозвільних документів. Суб'єктом дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки він визначає органи виконавчої влади, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується видачею дозволів з метою забезпечення екологічної безпеки [1, с. 6]. Видами дозвільних документів він визнає: дозволи як офіційні акти, що визначені законодавством дозволами; документи дозвільного характеру як офіційні акти, що визначені чинним законодавством як висновки, погодження, ліміти тощо; ліцензії; сертифікат екологічного аудитора.

Сіверін В.І. розробив в українській науці адміністративного права теорію дозвільних послуг, під якими розуміє результат публічно-владної діяльності суб'єкта публічної адміністрації, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень тощо). До числа дозвільних послуг він відносить ті дозвільні послуги, порядок надання яких регламентується Законом про дозвільну систему та іншими законами [2].

Як бачимо, висновки цитованих авторів стосуються розуміння дозвільних правовідносин у значенні ширшому, ніж це закріплено в Законі про дозвільну систему.

Науковці визначають певні *спільні риси (ознаки) органів виконавчої влади, що здійснюють так звану дозвільну діяльність (дозвільних органів)*. Солошкіна І.В. наводить такі основні ознаки цих органів [3, с. 58]: функціонування з метою здійснення конкретного виду дозвільної діяльності; здійснює дозвільну діяльність у напрямку, визначеному чинним законодавством із відповідними цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізує дозвільну діяльність за допомогою визначених державою форм і методів; має певну організаційно-правову форму. Аналогічні загальні риси суб'єкта дозвільної діяльно-

сті у сфері забезпечення екологічної безпеки виділяє Романяк М.М. [1, с. 5], вказуючи при цьому, що такий суб'єкт створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної (а не власне дозвільної) діяльності, у межах якого реалізуються повноваження щодо дозвільної діяльності. Такий же перелік загальних ознак органів публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги, наводить Сіверін В.І. [2, с. 12].

Також Солошкіна І.В. виокремлює *особливі ознаки органів виконавчої влади, що здійснюють дозвільну діяльність* [3, с. 59]: наявність чітко окресленого обсягу повноважень у сфері надання дозволів та/або документів дозвільного характеру; належність до складу системи органів виконавчої влади; складається зі структурних підрозділів, посади в яких обіймають державні службовці; має певний територіальний масштаб діяльності щодо видачі дозволів та/або документів дозвільного характеру. Романяк М.М. наводить такі ж самі особливі ознаки суб'єкта дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки [1, с. 5], а Сіверін В.І. — особливі ознаки суб'єктів публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги [2, с. 12].

Харитонов О.В. відносить до числа “органів, які здійснюють дозвільну систему”, Міністерство внутрішніх справ України, Державний комітет по нагляду за охороною праці, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство охорони здоров'я України, Державний комітет ядерного регулювання України; повноваження, функції і методи роботи саме цих органів він і дослідив [4, с. 98-117]. Особливістю юридичного положення названих органів він визначає те, що лише цим органам надане право давати офіційні дозволи зацікавленим суб'єктам на здійснення певних видів діяльності або наділяти їх повноваженнями щодо предметів, які уявляють підвищену суспільну небезпеку, причому обсяг їх повноважень у різних органів не однакової [4, с. 98]. Хоча “кожний з органів сфери дозвільної системи має свої специфічні завдання в досягненні загальної для них мети (якою є забезпечення суспільної безпеки)...” [4, с. 94], Харитонов О.В. узагальнює певні характерні для цих органів *функції*: 1) видача дозволів на предмети дозвільної системи (дозвільні повноваження); 2) здійснення нагляду за дотриманням правил дозвільної системи (контрольні повноваження); 3) взаємодія з державними органами, апаратами відповідних відомств і адміністрацій підприємств у проведенні спільних заходів для забезпечення дотримання встановлених державою правил дозвільної системи та ін. (погоджувальні повноваження).

Дослідник визначає певні *форми діяльності* органів державної виконавчої влади щодо здійснення дозвільної системи, серед яких:

1) правові форми (видання актів управління, які спрямовані на встановлення, зміну або припинення конкретних правових відносин у сфері дозвільної системи, прийняття нормативно-правових актів, здійснення юридично значимих дій і укладення адміністративних договорів). Індивідуальними є акти про дозвіл певних дій особі або організації, акти про надання суб'єктивних прав (видача дозволів органами внутрішніх справ на право зберігання вогнепальної мисливської зброї та ін.);

2) неправові форми (проведення організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних дій). Наприклад, здійснення довідкової і консультативної роботи щодо видачі дозволів у межах своєї компетенції [4, с. 95 - 96].

Дозвільні органи, на думку Харитонова О.В., можуть застосовувати такі *примусові заходи*: 1) адміністративно-попереджувальні (наглядові перевірки за дотриманням встановлених правил дозвільної системи; встановлення тимчасових заборон); 2) заходи запобігання правопорушенням: зупинка проведення робіт (наприклад вибухових), а також припинення експлуатації відповідних об'єктів; 3) адміністративні стягнення: накладення штрафу або застосування інших заходів стягнення за невиконання законних вимог посадових осіб відповідних органів [4, с. 112].

Наведені наукові позиції дослідників можна розвивати з урахуванням нинішнього етапу розвитку законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності. Вони можуть послужити певною відправною точкою для розробки більш сучасної теорії про дозвільні правовідносини, зокрема, про дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності. Наука господарського права, яка досліджує господарсько-правовий статус органів державної влади і органів місцевого самоврядування, наділених лише господарською компетенцією, не оперує поняттями “методи діяльності”, “примусові заходи”, “форми діяльності”. Однак висновки вчених галузі адміністративного права здатні стати, до певної міри, відправною точкою для господарсько-правового аналізу специфіки реалізації організаційно-господарських повноважень дозвільних органів.

Список використаних джерел

1. Романяк М.М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.М.Романяк; Ін-т педагогіки АПН України. — Ірпінь, 2010. — 18 с.
2. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації / В.І. Сіверін. - Дис... канд. юрид. наук (12.00.07). – Х., 2010. – 193 с.
3. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.В. Солошкіна. – Х.: ХНУВС, 2006. – 195 с.
4. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні / О.В. Харитонов. - Дис... канд. юрид. наук (12.00.07). – Х.: Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2004. – 197 с.

UDC 330(477)+330:061.1ЄС(08)

U31

Published by Academic Council Decision of Chernihiv National University of Technology (Protocol № 2, February 29, 2016). The Collection has been included into the international scientometric database eLIBRARY.RU since 2016.

U31 **Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law** : collection of international scientific papers : in 2 parts. Part 2. Societal Challenges. Innovations of Social Work, Philosophy, Psychology, Sociology. Environmental Protection. Management and Public Administration. Innovations in Education. Current Issues in the Reformation of the Higher Education System in the Aspect of Ukrainian Eurointegration. Current Issues of Legal Science and Practice – Chernihiv : CNUT, 2016. – 382 p.

ISBN 978-966-7496-72-2

The collection includes abstracts of the Second international scientific and practice conference «Ukraine – EU. Modern technology, business and law». (Part 2. Societal challenges. Innovations of social work, philosophy, psychology, sociology. Environmental protection. Management and public administration. Innovations in education. Current issues in the reformation of the higher education system in the aspect of Ukrainian eurointegration. Current issues of legal science and practice).

The actual issues and aspects of collaboration between Ukraine and European Community in the fields of social work, philosophy, psychology, sociology, environmental protection, management, public administration, education and legal science are highlighted.

The publication is oriented on scientists, academicians, postgraduates, students and people who are interested in the prospective collaboration between Ukraine and European Community.

Збірник містить тези доповідей Другої міжнародної науко-практичної конференції «Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law» (Частина друга. Соціальні виклики. Інновації соціальної роботи, філософії, психології, соціології. Охорона навколишнього середовища. Менеджмент та публічне адміністрування. Інновації в освіті. Сучасні проблеми реформування системи вищої освіти в аспекті євроінтеграції України. Актуальні проблеми юридичної науки та практики).

Висвітлено актуальні питання та аспекти співпраці між Україною та Європейським Союзом у галузях соціальної роботи, філософії, психології, соціології, охорони навколишнього середовища, менеджменту та публічного адміністрування, освіти та юридичної науки.

Видання орієнтоване на теоретиків та практиків, науковців, викладачів, аспірантів та студентів, а також зацікавлених перспективами співпраці між Україною та Європейським Союзом у пріоритетних напрямках.

UDC 330(477)+330:061.1ЄС(08)

Chief Editor:

Andrii Shevtsov, Doctor of Pedagogical Sciences, Professor

Deputy Chief Editor:

Serhiy Shkarlet, Doctor of Economics, Professor

Editorial Board Members:

Michal Varchola, Doctor of Sciences, Professor

Miroslav Badida, Doctor of Sciences, Professor

Yozef Mindiash, Doctor of Sciences, Associate Professor

Miroslav Kelemen, Doctor of Sciences, Professor

Ella Libanova, Doctor of Economics, Professor

Liliana Horal, Doctor of Economics, Professor

Mykola Kyzym, Doctor of Economics, Professor

Pavel Charnetski, Doctor of Sciences, Professor

Illia Iiev, Doctor of Legal Sciences, Professor

Larisa Takalandze, Doctor of Economics, Professor

Badri Gechbaia, Doctor of Economics, Associate Professor

Ketevan Goletiani, Doctor of Technical Science, Professor

ISBN 978-966-7496-72-2

© Chernihiv National University of Technology, 2016