

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.12

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.4.2>

Л. О. Панькова

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного та господарського права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Р. М. Коваль

студент юридичного факультету
Національного університету біоресурсів і природокористування України

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено питанням функціонування дозвільної системи у сфері господарювання в умовах модернізації господарського законодавства. Дозвільну систему у сфері господарювання розглянуто як гарантію окремих конституційних прав і свобод людини та громадянина. Узагальнено теоретичні позиції і норми чинного законодавства про дозвільну систему у сфері господарювання. Визначено дозвільні процедури (ліцензування, патентування, квотування тощо) і сформовано перелік дозвільних документів, якими є сертифікати, висновки, дозволи/ спеціальні дозволи, погодження, рішення, підтвердження, форми реєстрації, експлуатаційні дозволи.

Звісно, що таке різноманіття офіційних документів не може позитивно впливати на сприйняття дозвільних процедур користувачами і потребує уніфікації. Наприклад, можна залишити назви трьох-чотирьох документів дозвільного характеру, які відрізняються за своєю природою – сертифікат, свідоцтво, висновок і погодження, що значно сприятиме уніфікації документообігу різних державних структур. Удосконалено положення про суб'єкти дозвільних відносин і класифіковано об'єкти, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи, а саме: речі матеріального характеру, які використовуються у разі здійснення господарської діяльності, які ми можемо класифікувати за критерієм відтворюваності на природні та штучностворені; дії та документація (проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід). Досліджено питання про судову юрисдикцію спорів і дозволи у сфері господарювання, зокрема визначення належності спорів до господарської чи адміністративної юрисдикції. Проаналізовано сучасний стан нормативного забезпечення розвитку електронних сервісів у дозвільній сфері і діяльності дозвільних центрів. Останні переконливо довели свою ефективність, однак існують і проблеми, які заважають їхньому належному функціонуванню: неналежне матеріально-технічне забезпечення зазначених центрів, недостатня робота місцевих органів влади із популяризації діяльності дозвільних центрів через засоби масової інформації.

Ключові слова: дозвіл, бізнес, ліцензія, держава, модернізація господарського законодавства.

Постановка проблеми. Здійснення окремих видів економічної діяльності може бути пов'язано із потенційною небезпекою для життя і здоров'я громадян, національної безпеки, довкілля

і громадського правопорядку. Колізія між суспільною вимогою і ризиком виникнення негативних наслідків породжує потребу у встановленні певних обмежень і заборон, у створенні

механізму, який дозволяє отримати право на вчинення тих дій, щодо яких діють обмеження і заборони за умов відповідності низці вимог, установлених компетентними органами у нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Дозвільна система дає змогу подолати бар'єр, установлений відносною заборонаю. Дозволи є одним із найпоширеніших інструментів регулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Вони застосовуються органами виконавчої влади під час установлення державою спеціальних стандартів, умов і вимог здійснення відповідної діяльності або використання ресурсів під контролем держави, які вводяться зазвичай із метою забезпечення безпеки і стабільності економічних та інших соціальних процесів.

Широке використання дозволів, які у своїй сукупності утворюють раціональну та ефективну систему забезпечення безпеки життєдіяльності суспільства, є виконанням обов'язків держави із загального гарантування всіх конституційних прав і свобод людини та громадянина. Сформований за допомогою дозволів правовий простір покликаний підтримувати належний рівень безпеки у суспільстві і стимулювати формування нових форматів попередження і запобігання ризикам.

Важливим є питання побудови такої дозвільної системи, яка водночас забезпечить швидкий допуск до здійснення того чи іншого виду господарської діяльності, позбавлена рис бюрократії, унеможливить доступ суб'єктів господарювання, котрі не відповідають певним вимогам права на здійснення того чи іншого виду господарської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні підходи О.П. Подцерковного та В.С. Щербини до перспектив розвитку господарського законодавства стали підґрунтям для формулювання висновків щодо перспектив законодавства про дозвільну систему у сфері господарювання. Крім цього, проаналізовано окремі позиції наукової статті Ю.І. Соломко щодо розвитку системи надання адміністративних послуг та забезпечення ефективності впровадження електронних послуг. У статті проаналізовано наукові позиції К.І. Апанасенко щодо об'єкту дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності.

Метою дослідження є узагальнення наукових позицій щодо дозвільної системи у сфері господарювання в умовах модернізації господарського законодавства, вивчення питання

судової юрисдикції спорів про дозволи у сфері господарювання.

Виклад основного матеріалу. Сформована у попередні роки система видачі дозвільних документів характеризувалася значною кількістю цих документів, складними процедурами їх отримання (зокрема необхідністю їх оновлювати), відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів, якими була би регламентована процедура отримання дозволів (нині це закони та підзаконні акти, які іноді прямо суперечать один одному), відсутністю чіткої і повної інформації для суб'єктів господарювання. Наявність такої системи перешкождала здійсненню ефективного державного управління у сфері будівництва, земле- та природокористування, охорони здоров'я тощо. Такий стан речей практично зводив нанівець бажання працювати легально і сприяв тінізації економіки та розвитку корупції. Аби змінити ситуацію, у 2003 році була започаткована повномасштабна реформа дозвільної системи в Україні [1, с. 3].

Нині дозвільну систему можна визначити як сукупність засобів, які регулюють допуск до здійснення умовно дозволеної діяльності за допомогою прийняття органом державного управління або іншим уповноваженим суб'єктом за клопотанням зацікавленої особи індивідуального правозастосовчого акту, що наділяє особу спеціальною правоздатністю або надає йому персональне суб'єктивне право, а також право подальшого контролю за дотриманням цією особою встановлених вимог і умов [2, с. 114].

Законодавство України оперує поняттям «дозвільна система у сфері господарської діяльності», під яким у відповідному Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розуміють сукупність урегульованих законодавством відносин, що виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання під час видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру [3].

Дозвільну систему у сфері господарювання можна розглядати як спеціальну гарантію окремих конституційних прав і свобод людини та громадянина. Тільки в умовах безпеки можна говорити про реалізацію повною мірою права на життя, свободу, гідність, на свободу пересування, охорону здоров'я, здорове довкілля.

Зазначені права забезпечуються державним захистом усередині країни (громадська безпека, державна безпека, особиста безпека), що

гарантується також належним функціонуванням дозвільної системи.

Як зазначає К. Апанасенко, дозвіл на здійснення визначених законом господарських операцій (дій зі здійснення видів господарської діяльності) є нормативним правовим засобом-установленням/ інструментом [4, с. 4].

Ми під дозволом розуміємо офіційну згоду уповноважених органів на певну діяльність фізичних осіб – підприємців і юридичних осіб, яка передбачає дотримання вимог до забезпечення громадської безпеки, законності, охорони правопорядку, життя і безпеки громадян. Однак, на нашу думку, є і менш патетична мета запровадження дозволів на той чи інший вид господарської діяльності – це посилений контроль із боку держави за діяльністю суб'єктів господарювання. Відповідно, функції контролю породжують ризики зловживання з боку посадових осіб. Тому пріоритетними є не лише зменшення кількості дозвільних документів, але і мінімізація контакту між суб'єктом господарювання та відповідними посадовими особами. У 2004-2005 роках за методологічної, консультаційної і технічної допомоги USAID було відкрито «єдині офіси» у більш ніж тридцяти містах України. Дозвільні центри переконливо довели свою ефективність. Завдяки їхній роботі скорочено строки отримання документів дозвільного характеру, зменшено витрати суб'єктів господарювання. Отже, було розширено коло суб'єктів дозвільних відносин, а саме: 1) дозвільні органи – органи державної влади, місцевого самоврядування, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру;

2) адміністратор / центр надання адміністративних послуг/суб'єкт надання адміністративної послуги;

3) суб'єкт господарювання – зареєстрована у визначеному законодавством порядку юридична особа незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, а також фізична особа-підприємець, яка має намір провадити або провадить господарську діяльність.

Звертаючись до суб'єкта надання адміністративної послуги щодо отримання документів дозвільного характеру, інформації, консультації чи реєстрації декларації відповідності його матеріально-технічної бази вимогам законодавства, суб'єкт господарювання отримує статус заявника. Нагальним є питання про розширення цифрових сервісів та електронних послуг у дозвільній сфері, забезпечення доступу до порталу надання електронних послуг за допо-

могою мобільних телефонів, банкоматів і платіжних терміналів, а також про відповідне правове забезпечення.

Науковцями обґрунтовується наявність групового і безпосереднього об'єкта дозвільних правовідносин. Зокрема, груповий об'єкт дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності – законний інтерес у набутті і належній реалізації права на певні господарські операції/ дії із провадження видів господарської діяльності (володіння цим правом), а також указані права. Безпосередній об'єкт правовідносин із видачі дозвільних документів – це дії дозвільного органу і суб'єкта господарювання із видачі дозвільного документа (реєстрації декларації про провадження господарської діяльності), правовідносин з анулювання/ скасування. Зупинення чи продовження строку дії такого документа – це дії, спрямовані на позбавлення/тимчасове позбавлення суб'єкта господарювання права на провадження окремих господарських операцій/ дій щодо здійснення видів господарської діяльності або, відповідно, підтвердження такого права [4, с. 25].

Об'єкти дозвільних правовідносин не варто ототожнювати з об'єктами, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи.

Об'єкти, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи, визначені ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». До таких об'єктів належать природні ресурси, земельна ділянка, ґрунтовий покрив земельних ділянок; споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проектується; окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга; документи, які використовуються суб'єктом господарювання під час проходження погоджувальної (дозвільної) процедури (проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід) [3].

Отже, об'єкти, щодо яких можуть видаватися дозвільні документи, можна поділити на:

1) речі матеріального світу, які використовуються під час здійснення господарської діяльності, які можемо класифікувати за критерієм відтворюваності:

– природні (природні ресурси, земельна ділянка, ґрунтовий покрив земельних ділянок);

– штучностворені (споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання і механізми, які вводяться в експлуатацію або проектується);

2) дії, зокрема господарська діяльність;

3) документація (проектна документація на будівництво об'єктів, землепорядна документація, містобудівна документація, гірничий відвід).

Дозвільну (погоджувальну) процедуру ми пропонуємо відповідно до норм законодавства поділяти на декларативну і документальну.

Декларативна документація будується за принципом мовчазної згоди. Принцип мовчазної згоди є принципом, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи у повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено [3].

Документальна форма характеризується тим, що дозвільна процедура завершується видачею документа дозвільного характеру.

Документом дозвільного характеру вважається документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності (або видів господарської діяльності) та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Окрім дозволів, до документів дозвільного характеру належать також висновки, рішення, погодження, свідоцтво або інший документ, який надає право на господарську діяльність. Невичерпність переліку, визначеного законодавцем, дає змогу органам публічної адміністрації застосовувати дозвільну процедуру і щодо надання інших документів, які не мають дозвільного характеру, що є суттєвим порушенням прав підприємців [2, с. 39-41].

Додаток до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [5] містить назву документа дозвільного характеру та законодавчий акт України, який передбачає його отримання. Зокрема, до таких документів належать міжнародні ветеринарні сертифікати і ветеринарні довідки; висновок із оцінки впливу на довкілля; висновок державної експертизи землепорядної документації щодо об'єктів, які підлягають

обов'язковій державній експертизі; дозвіл на виготовлення документів страхового фонду; дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу; дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів тваринного світу; дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; письмова згода (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; карантинний сертифікат; погодження відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства; здійснення будівельних та інших робіт у зоні дії навігаційного обладнання і морських шляхів; рішення про виділення у встановленому порядку лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами; свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей; сертифікат суб'єкта оціночної діяльності; підтвердження на ввезення в Україну та вивезення з України насіння і садивного матеріалу, не внесенного до Реєстру сортів рослин України та/або до Реєстру сортів рослин Організації економічного співробітництва та розвитку і призначеного для селекційних, дослідних робіт, експонування; спеціальний дозвіл займатися народною медициною (цілительством); спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами; форма реєстрації уловів (реекспорту) антарктичного та патагонського іклячів; експлуатаційний дозвіл (тимчасовий експлуатаційний дозвіл) на потужність, призначену для виробництва та/або обігу кормових добавок.

Отже, ми можемо сформулювати перелік дозвільних документів: сертифікати, довідки, висновки, дозволи/ спеціальні дозволи, погодження, рішення, свідоцтва, підтвердження, форми реєстрації, експлуатаційні дозволи.

Зазвичай таке різноманіття офіційних документів не може позитивно впливати на сприйняття дозвільних процедур користувачами і потребує уніфікації. Наприклад, можна залишити назви 3-4 документів дозвільного характеру, які відрізняються за своєю природою, – сертифікат, свідоцтво, висновок і погодження. Це значно сприятиме уніфікації документообігу різних державних структур.

Варто зазначити, що в українському судочинстві є проблеми стосовно правильності визначення підвідомчості у деяких категоріях судових спорів, зокрема спорів, які виникають із дозвільних відносин.

Наша позиція полягає у тому, що під час визначення юрисдикції спору потрібно вихо-

дити із суті права/інтересу, за захистом якого суб'єкт права звертається до суду, а також мети звернення з позовом.

Із погляду на модернізацію господарського законодавства логічною є пропозиція О.П. Подцерковного щодо включення до положень нового ГК України Закону України про дозвільну систему [6, с. 40]. Із огляду на реалії сьогодення, на жаль, вирішення питання про оновлення Господарського кодексу України не вбачається можливим. Подальші напрямки вдосконалення законодавства залежатимуть від результатів рекодифікації Цивільного кодексу України.

Висновки і пропозиції. Узагальнення теоретичних позицій та аналіз норм чинного законодавства про дозвільну систему у сфері господарювання дозволяє дійти висновку, що питання дозвільної системи є актуальним як серед науковців у галузі адміністративного права, так і дослідників господарського права, зокрема щодо розмежування відносин у дозвільній сфері та розроблення понятійного апарату дозвільної системи у сфері господарювання. Питання судової юрисдикції спорів про дозволи у сфері господарювання потребує встановлення чітких критеріїв підвідомчості у чинному законодавстві. Найскладнішим етапом оновлення правової бази дозвільної системи у сфері господарювання буде чітка фіксація норм щодо

електронних послуг. Актуальним є забезпечення доступу до порталу надання електронних послуг за допомогою мобільних телефонів, банкоматів і платіжних терміналів.

Список використаної літератури:

1. Адамов Б.І., Ляшенко В.І., Сорокін Б.А., Толмачова Г.Ф. Стан та перспективи розвитку дозвільної системи в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2009. № 1(15). С. 3-15.
2. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 625 с.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 року. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 24-29.
4. Апанасенко К.І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04; НАН України, Держ. установа «Ін-т екон.-прав. дослідж. ім. В. К. Макутова НАН України». Київ, 2021. 34 с.
5. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України 19.05. 2011 року. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2011. № 47. Ст. 532.
6. Подцерковний О. Про перевірку висновків науки господарського права тенденціями розвитку господарського законодавства. *Право України*. 2010. № 8. С. 39-46.

Pankova L. O., Koval R. M. Permit system in economic activity: state and prospects

The article is devoted to the functioning of the permit system in the field of management in the modernization of economic legislation. Permit System management is considered as guarantee of individual constitutional rights and freedoms of man and citizen. The theoretical position and current legislation on licensing system in the field of management. Permitting procedures (licensing, patenting, quotas, etc.) are defined and a list of permits is formed. These are: certificates, conclusions, permits / special permits, approvals, decisions, confirmations, registration forms, operating permits.

Of course a variety of official documents can positively influence the perception of users and licensing procedures require harmonization. For example, you can leave the names of three-four permit documents that differ in nature – certificate, certificate, conclusion and approval. This will significantly contribute to the unification documents of various government agencies. The provisions on the subjects of permitting relations have been improved and the objects in respect of which permitting documents may be issued have been classified, namely: things of the material world used in the course of economic activity, which can be classified by reproducibility: natural and artificial; actions and documentation (project documentation for construction of objects, land management documentation, town-planning documentation, mining allotment). The issue of judicial jurisdiction of disputes over business permits has been studied, namely, the determination of disputes belonging to economic or administrative jurisdiction. The current state of regulatory support for the development of electronic services in the permitting sector and the activities of permitting centers is analyzed. Permitting Centers convincingly proven effective, but there are problems that prevent proper operation. In particular, inadequate logistics of these centers, the lack of local authorities to promote business licensing centers through the media.

Key words: permit, business, license, state, modernization of economic legislation.