

АПАРОВ

Андрій Миколайович
atorney@i.ua

УДК 346.548

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

PERMITTING SYSTEM IN ECONOMIC ACTIVITY

д.ю.н., доцент, зав.
кафедри господарсько-
го та транспортного
права, КДАВТ ім. геть-
мана Петра Конаше-
вича-Сагайдачного

У статті досліджуються окремі аспекти нормативно-правового регулювання дозвільних механізмів, як засобу державного регулювання господарської діяльності, зокрема, розглядаються: поняття дозвільної системи та дозвільних документів, значення та функції дозвільних механізмів у сфері економіки, принципи державної політики з питань дозвільної системи, окремі приклади документів дозвільного характеру, а також загальний порядок їх отримання. Особливо увага також приділяється огляду тенденцій реформування законодавства у сфері дозвільних механізмів.

В статье исследуются отдельные аспекты нормативно-правового регулирования разрешительных механизмов, как средства государственного регулирования хозяйственной деятельности, в частности, рассматриваются: понятие разрешительной системы и разрешительных документов, значение и функции разрешительных механизмов в сфере экономики, принципы государственной политики по вопросам разрешительной системы, отдельные примеры документов разрешительного характера, а также общий порядок их получения. Особое внимание также уделяется обзору тенденций реформирования законодательства в сфере разрешительных механизмов.

In the article sources some aspects of normatively-legal regulation of permitting arrangements as a means of state regulation of economic activity, in particular, are considered: the concept of the permitting system and the concept of permits, meaning and functions of permitting in the sphere of economy, the principles of state policy on permitting system, some examples of permits, as well as the general order of their receipt. Special attention is also paid to the law reform trends in this domain.

Ключові слова: дозвільні механізми, дозвільна система, регулювання господарської діяльності, сфера господарювання

Ключевые слова: разрешительные механизмы, разрешительная система, регулирование хозяйственной деятельности, сфера хозяйствования

Keywords: permitting arrangements, the system of permits (permitting system), regulation of economic activities, the sphere of manage

ВСТУП

Апріорі господарська діяльність разом з усією складністю господарських правовідносин вимагають свого впорядкування шляхом здійснення державою регулюючого впливу у відповідній сфері, що зумовлено низкою факторів, у першу чергу – публічно-приватним характером сфери господарювання. При цьому слід відмітити, що актуальність питання організації та впорядкування сфери господарювання в значній мірі посилюється сучасними досить суперечливими умовами самої економіки, яка, з одного боку, ґрунтується на вільній конкуренції, а з іншого – монополізується в окремих сферах; у якій основний мотив кожного продавця – дорожче продати і дешевше купити постійно наштовхується на дзеркально протилежний мотив кожного покупця; у якій, з однієї сторони, йде процес глобальної трансформації природних та інших

ресурсів, а з іншої – не завжди враховується фактор обмеженості та вичерпності таких ресурсів.

Все це, у свою чергу, загострює проблему забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів учасників економічних відносин, адже досить часто їх інтереси різноманітні та суперечливі між собою.

Відповідним чином, однією з основних функцій господарського законодавства є конструювання чіткого механізму узгодження та збалансування приватних та публічних інтересів, що виникають у сфері господарювання.

Окремим засобом державного регулювання у сфері економіки, основною метою якого є забезпечення державою реалізації, охорони та захисту публічних інтересів у сфері господарювання, слугують дозвільні механізми.

МЕТА РОБОТИ полягає у здійсненні аналізу окремих аспектів дозвільних механізмів як засобу державного регулювання господарської діяльності, що, як уявляється, справлятиме позитивний вплив на удосконалення наукових підходів до розуміння базових категорій та системи господарського права і господарського законодавства.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою даної роботи є господарські нормативно-правові акти.

У процесі дослідження автором застосовано методи юридичного аналізу й узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Відтак, у першу чергу слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV [1; ст. 483] документ дозвільного характеру – це дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший 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. При цьому сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру, іменується дозвільною системою у сфері господарської діяльності.

У ст. 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV [1; ст. 483] законодавець встановив основні принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, які визначають характер відповідного засобу регулювання та спрямовані на забезпечення захисту прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян; охорону навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; розвиток конкуренції; забезпечення прозорості та єдності вимог дозвільних процедур, а також рівності прав суб'єктів господарювання.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV [1; ст. 483] виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються:

- необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види;
- дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру;
- платність або безоплатність видачі (переоформлення, видачі дублікату, анулювання) документа дозвільного характеру;

- строк видачі або надання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру;

- вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, видачі дублікату, анулювання документа дозвільного характеру;

- строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа;

- перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;

- перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Порядок застосування дозвільних механізмів та інші пов'язані з цим питання чітко регламентовані положеннями чинного законодавства. В цьому контексті варто згадати про Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI [2; ст. 532], яким затверджений «Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» і відповідно нормами якого визначені назви документів дозвільного характеру та законодавчі акти України, якими передбачається їх запровадження. При цьому, згідно з вимогами вказаного законодавчого акту, забороняється вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до цього переліку.

У той же час, документи дозвільного характеру, необхідність видачі яких встановлюється міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та які не внесені до затвердженого Законом України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI [2; ст. 532] переліку, видаються відповідно до міжнародних договорів. Також доречно зазначити, що видача документів дозвільного характеру у сферах державного експортного контролю, державного регулювання ринків фінансових послуг, охорони державної таємниці (провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею), захисту економічної конкуренції та використання ядерної енергії здійснюється згідно із законами, що регулюють відносини у цих сферах.

Отже, необхідність одержання документів дозвільного характеру передбачається окремими законодавчими актами. При цьому, згідно з вимогами закону, така необхідність в одержанні відповідних документів дозвільного характеру виникає лише за умови їх наявності у згаданому Переліку або ж виключно після внесення таких документів до цього Переліку, окрім випадків, коли видача таких документів здійснюється відповідно до міжнародних договорів. При цьому встановлення інших документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, ніж ті, що визначені у Законі України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI, може здійснюватися лише шляхом внесення відповідних змін до вказаного Закону з одночасним внесенням змін до законів України, що регулюють відносини у цій сфері.

Як приклади документів дозвільного характеру, наведемо наступні:

- дозволи органів санітарного нагляду. Зокрема, згідно з положеннями Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. № 3392-VI [2; ст. 532] передбачено випадки щодо необхідності отримання дозвільних документів державної санітарноепідеміологічної експертизи. Так, відповідно до п. «з» ст. 41 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII [3; ст. 218] головним державним санітарним лікарям Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах та їх заступникам, головним державним санітарним лікарям на транспорті та їх заступникам у межах відповідних територій (об'єктів транспорту) надаються повноваження щодо погодження видачі, а у передбачених законодавством випадках – надання дозволу на здійснення видів діяльності, передбачених законом. Відповідні види діяльності, що потребують отримання зазначених дозволів визначені у пп. 7 п. 7 «Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд», що затверджене Постановою КМУ від 22 червня 1999 р. № 1109 [4; ст. 127];

- експлуатаційні дозволи. Зокрема, згідно із Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. № 3392-VI [2; ст. 532] та відповідно до ст. 23 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР [5; ст. 98] оператори ринку, що провадять діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження, повинні отримати експлуатаційний дозвіл, окрім випадків передбачених законом. Порядок видачі відповідних дозволів визначений у Постанові КМУ від 11 листопада 2015 р. № 930 [6; ст. 3129];

- дозволи органів у сфері архітектурного нагляду. Зокрема, згідно із Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. № 3392-VI [2; ст. 532] та відповідно до положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI [7; ст. 343] передбачається отримання дозволу на виконання будівельних робіт та сертифікату про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Порядки та особливості здійснення відповідних дозвільних процедур у галузі будівництва та архітектури докладно врегульовані положеннями Постанови КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466 [8; ст. 1404] «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт»;

- дозволи на розміщення об'єктів реклами. Так, згідно із Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. № 3392-VI [2; ст. 532] та Законом України «Про рекламу» від 03 липня 1996 р. № 270/96-ВР [9; ст. 181], а також відповідно до п. 2 «Типових правил розміщення зовнішньої

реклами», затверджених Постановою КМУ від 29 грудня 2003 р. № 2067 [10; ст. 2817], передбачається необхідність в отриманні дозволу на розміщення об'єктів зовнішньої реклами;

- тощо.

Видача документів дозвільного характеру здійснюється регіональними та місцевими дозвільними органами за принципом організаційної єдності, згідно з яким видача відповідних документів (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) здійснюється у дозвільному центрі державним адміністратором шляхом взаємодії з представниками місцевих дозвільних органів.

Відтак, суб'єкт господарювання з метою одержання документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання), що видаються місцевими дозвільними органами, повинен звернутися до державного адміністратора в дозвільному центрі. При цьому законом передбачено, що у роботі дозвільного центру беруть участь місцеві дозвільні органи, до яких суб'єкт господарювання може звернутися за консультацією.

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV [1; ст. 483] суб'єкт господарювання або уповноважена ним особа з метою одержання документів дозвільного характеру подає державному адміністратору, який здійснює прийом суб'єктів господарювання в дозвільному центрі, заяву, форма якої затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку, та за погодженням з дозвільними органами.

У свою чергу державний адміністратор не пізніше наступного дня з дня отримання документа, що засвідчує внесення плати за його видачу, передає такий документ відповідному регіональному або місцевому дозвільному органу, який протягом не більше ніж десять робочих днів з дня одержання від державного адміністратора заяви та документів, що додаються до неї, якщо інше не передбачено законом, оформлюють відповідний документ дозвільного характеру або письмове повідомлення суб'єкту господарювання про відмову у видачі документа дозвільного характеру та передають протягом одного робочого дня відповідні документи (письмове повідомлення) державному адміністратору. У письмовому повідомленні про відмову у видачі дозвільного документа зазначаються передбачені законом підстави для такої відмови.

Державний адміністратор не пізніше наступного робочого дня з дня отримання від регіонального або місцевого дозвільного органу відповідного документа дозвільного характеру (письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру) повідомляє суб'єкта господарювання про час та місце видачі документа дозвільного характеру або письмової відмови у видачі документа дозвільного характеру. Якщо законом передбачено внесення плати за видачу документа дозвільного характеру, то державний адміністратор зобов'язаний повідомити про це суб'єкта господарювання.

Факт отримання документа дозвільного характеру засвідчується особистим підписом керівника юридичної особи, фізичної особи-підприємця або уповноваженої ним особи при пред'явленні документа, що засвідчує його особу, та документа про внесення плати, якщо така передбачена законом.

Письмове повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру видається державним адміністратором суб'єкту господарювання або уповноваженої ним особи під підпис про одержання.

Днем видачі документа дозвільного характеру вважається останній день строку розгляду заяви дозвільним органом, передбаченого законом.

Варто окремо зазначити, що чинним законодавством встановлений принцип мовчазної згоди у разі неотримання суб'єктом господарювання відповіді від уповноваженого органу про надання або відмову у наданні документа дозвільного характеру в строк, що передбачений законодавством (десять робочих днів). Зокрема, згідно зі ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV [1; ст. 483] принцип мовчазної згоди – це принцип, 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 в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено. Поряд із цим, відповідно до ч. 6 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV [1; ст. 483] та п. 1 Постанови КМУ від 27 січня 2010 р. № 77 [11; ст. 332] «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди» у разі ненадання у визначений законом строк суб'єкту господарювання документа дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру через десять робочих днів з дня закінчення строку, встановленого для видачі документа дозвільного характеру або прийняття рішення про відмову в його видачі, на підставі копії опису прийнятих документів з відміткою про дату їх прийняття.

Підставами для відмови у видачі документа дозвільного характеру є:

- подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком;
- виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей;
- негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших

наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа дозвільного характеру;

- інші підстави, визначені законом.

У разі усунення суб'єктом господарювання причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру, повторний розгляд документів здійснюється дозвільним органом у строк, що не перевищує п'яти робочих днів з дня отримання відповідної заяви суб'єкта господарювання, документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, і документів, які засвідчують усунення причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру, якщо інше не встановлено законом. При цьому, при повторному розгляді документів не допускається відмова у видачі дозвільного документа з причин, раніше не зазначених у письмовому повідомленні заявнику (за винятком неусунення чи усунення не в повному обсязі заявником причин, що стали підставою для попередньої відмови).

У разі розгляду судом справи щодо об'єкта, на який видається документ дозвільного характеру, розгляд документів, поданих для його отримання, а також строки його (розгляду) перебігу зупиняються до винесення судом відповідного рішення. Дозвільні органи поновлюють розгляд документів після усунення обставин, що зумовили його зупинення. При цьому з дня поновлення такого розгляду перебіг строку розгляду документів продовжується.

Окремо слід зазначити, що досить позитивним кроком було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII [12; ст. 133], а також Постанови КМУ «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності» від 28 січня 2015 р. № 42 [13; ст. 316], положеннями яких передбачається здійснення ряду заходів, спрямованих на дерегуляцію господарської діяльності, у т. ч. в частині спрощення дозвільних механізмів.

У цьому контексті доречно підкреслити, що така тенденція реформування законодавства у сфері дозвільних механізмів з орієнтиром на спрощення правил організації та здійснення господарської діяльності в частині узгодження, уніфікації та спрощення дозвільних процедур є досить позитивною, адже забезпечує посилення прозорості, доступності, практичної зручності, а також раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для проходження відповідних дозвільних процедур. А вже це, у свою чергу, сприяє скасуванню т. з. нераціональних «бар'єрів на шляху підприємця», що у своєму наслідку забезпечує подальший розвиток підприємництва в Україні, а також на максимальне стимулювання господарських інтересів суб'єктів господарювання загалом.

Разом з тим, питання регулювання господарської діяльності через дозвільні механізми в Україні потребує свого подальшого розвитку, у т. ч. в частині подальшої адаптації відповідного законодавства та відповідних дозвільних процедур до законодавства та порядків Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

Отже, держава з метою реалізації своїх функцій та завдань у сфері економіки застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, чільне місце серед яких займає система дозвільних механізмів, що спрямована на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та споживачів, а відтак – на оптимальне узгодження приватних та публічних інтересів у сфері господарювання.

Досить позитивними видаються нововведення законодавства у сфері дозвільної системи, що спричинили у своєму наслідку у значній мірі спрощення правил організації та здійснення господарської діяльності в частині уніфікації та спрощення дозвільних процедур.

Така тенденція, у свою чергу, забезпечує посилення прозорості, доступності, практичної зручності, а також раціональної мінімізації документального оформлення дозвільних процедур. Відповідним чином, окреслені процеси законотворчої діяльності спрямовані на здійснення ряду заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та зменшення надмірного й нерационального навантаження на суб'єктів господарювання, що сприяє забезпеченню подальшого розвитку підприємництва в Україні.

У той же час питання регулювання господарської діяльності через дозвільні механізми в Україні потребує свого подальшого розвитку в частині окремих питань, зокрема і щодо подальшої адаптації до законодавства та порядків Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48.
2. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 47.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27.
4. Офіційний вісник України. – 1999. – № 25.
5. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19.
6. Офіційний вісник України. – 2015. – № 92.
7. Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34.
8. Офіційний вісник України. – 2011. – № 34.
9. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39.
10. Офіційний вісник України. – 2003. – № 52.
11. Офіційний вісник України. – 2010. – № 7.
12. Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 21.
13. Офіційний вісник України. – 2015. – № 12.