

Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні

Permitting principles of public administration bodies in Ukraine

О.В. Джафарова

Ключові слова:

принципи, дозвільна діяльність, регуляторна політика, органи публічної адміністрації.

Key words:

principles, licensing activity, regulatory policy, public administration bodies.

Постановка проблеми. Розвиток Української держави на тлі євроінтеграційних процесів вимагає не тільки адаптації національного законодавства до світових стандартів дотримання прав і свобод людини і громадянина, але й його належного виконання. Практика правозастосування в нашій державі довела, що для того, щоб зміни дійсно були ефективними, необхідно на науковому рівні чітко визначити засади діяльності органів влади з ерахуванням положень, що держава, як утворення, існує для забезпечення потреб людини, а не навпаки¹.

Тож спробуємо визначити принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні з метою вироблення оптимальної моделі їх реалізації. Для цього, по-перше, слід проаналізувати наявні в літературі визначення принципів загалом та принципів діяльності органів публічної адміністрації зокрема і сформулювати авторське визначення; по-друге, вивчити наявні погляди на сутність та принципи дозвільної (регуляторної) політики держави; по-третє, окреслити систему принципів дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні та дати їх характеристику.

Опрацювання принципів дозвільної діяльності передбачає, насамперед, аналіз уже існуючих теоретичних напрацювань учених із цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу наукового пошуку складають роботи провідних учених у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, В. П. Тимошука, В. К. Колпакова, О. П. Рябенко, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко та інших. Методологія адміністративного права, сформована і презентована у наукових роботах названих та інших вчених, є тією базою, на яку спирається аналіз прикладної проблеми принципів дозвільної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Категорія «принцип» є ключовою для юриспруденції. Принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління². На відміну від об'єктивних законів, принципи залежать від свідомості людей, від пізнання ними діючих законів природи і суспільства. Принципи як продукт логічного мислення лише відбивають об'єктивні закони у свідомості. Вони встановлюються людьми як керівні орієнтири в наукових дослідженнях і в практичній діяльності³. Під принципом розуміють, перш за все, переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон⁴. Отже, не заглиблюючись у цю тему, зауважимо, що ми є прихильниками концепції принципів права, яка бере початок від ідеї природного права.

Таким чином, принципи права є базовою категорією, вихідним началом, керівною ідеєю формування та функціонування держави, побудови її внутрішніх і зовнішніх зв'язків, де людина та її права є найвищою соціальною цінністю. В свою чергу, під принципами дозвільної діяльності органів публічної адміністрації

¹ Джафарова О. В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності // О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 2(65). – С. 123–130.

² Глен Райт. Державне управління / Глен Райт; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К.: Основи, 1994. – 191 с.

³ Петров Г. И. Основы социалистического управления / Г. И. Петров. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 292 с.

⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ, Ірпінь: ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.

варто розуміти базові ідеї, положення, обумовлені метою і завданнями, які стоять перед останніми щодо формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

Як уже підкреслювалося, основною метою дозвільної діяльності є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів. Відповідно до ч. 1 ст.5 Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод кожна людина має право на свободу та безпеку⁵. Тобто свобода і безпека людини є провідними цілями європейської політики безпеки, а отже, і політикою національної безпеки. Враховуючи, що в цілому мета дозвільної діяльності збігається із завданнями забезпечення національної безпеки, можна зробити проміжний висновок, що на формування дозвільної (регуляторної) політики впливають принципи забезпечення національної безпеки. Так, Закон України «Про основи національної безпеки» визначає такі принципи забезпечення національної безпеки: 1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) верховенство права; 3) пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; 4) своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; 5) чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; 6) демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією держави та іншими структурами в системі національної безпеки; 7) використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної безпеки⁶.

Для прикладу, одним з основних принципів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності є пріоритет безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарювання⁷. Це, на нашу думку, є свідченням того, що на законодавчому рівні було закріплено принцип безпечності діяльності, яка здійснюється суб'єктами відповідних відносин, у тому числі і суб'єктами господарювання. На забезпеченні безпеки як головної мети запровадження такого правового інструментарію наголошується також і в Законі України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»⁸.

Принципи формування дозвільної політики можна представити у вигляді певної системи. Так, доцільно виокремити загальні принципи формування дозвільної політики держави, тобто принципи безпеки людини, суспільства та держави, які обґрунтовують, закладають основу для запровадження правового інструментарію, у вигляді певних зобов'язань.

Це такі принципи: 1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) пріоритет безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями; 3) верховенство права; 4) юридична вищість закону; 5) своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; 6) чітке розмежування повноважень між органами, що формують та реалізують дозвільну політику; 7) підконтрольність.

Наступною складовою системи принципів формування дозвільної політики є ті, що визначають сферу виникнення загроз, а саме: принципи дозвільної політики у сфері економіки; принципи дозвільної політики у сфері екології; принципи дозвільної політики у сфері громадської безпеки; принципи дозвільної політики у сфері паливно-енергетичного комплексу тощо. Так, як приклад можна навести Закон України «Про природні монополії», який визначає принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, серед яких: гласність і відкритість процедур регулювання; адресність регулювання, його спрямованість на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупність суб'єктів природних монополій; стимулювання підвищеної якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій⁹. Тобто зазначені принципи визначають специфіку сфери (загрози інтересам), що потребує регулювання шляхом встановлення певних зобов'язань тощо.

⁵ Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відповід. редактор: Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.

⁶ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

⁷ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

⁸ Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 № 1370-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.

⁹ Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 № 1682-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.

Спеціальними принципами формування дозвільної політики, які характеризують специфіку здійснення окремих видів дозвільної діяльності, є: 1) принципи здійснення ліцензування, 2) принципи здійснення реєстрації, 3) принципи здійснення сертифікації та стандартизації; 4) принципи здійснення акредитації; 5) принципи здійснення дозвільної діяльності тощо. Так, як приклад наведемо Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», в якому наводиться перелік принципів державної політики у сфері ліцензування: 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 ліцензування¹⁰. Що стосується принципів сертифікації, то доцільно навести Закон України «Про підтвердження відповідності», де визначено основні принципи державної політики у сфері підтвердження відповідності, а саме: координації дій органів виконавчої влади у сфері підтвердження відповідності, розмежування їх повноважень та уникнення дублювання; неупередженості, прозорості та доступності процедур підтвердження відповідності; застосування з урахуванням існуючої міжнародної практики способів підтвердження відповідності залежно від потенційного ризику; забезпечення ідентичних процедур підтвердження відповідності продукції вітчизняного та іноземного походження; гармонізації національних нормативно-правових актів із підтвердження відповідності з міжнародними та європейськими та ряд інших¹¹.

Вищенаведені принципи є підґрунтям для реалізації дозвільної політики держави, і їх можна віднести до матеріальних принципів публічного управління.

Особливої уваги, на нашу думку, потребують принципи, які безпосередньо визначають процесуальну (процедурну) складову реалізації дозвільної діяльності. Враховуючи, що дозвільні відносини є видом публічно-правових відносин, що урегульовані нормами адміністративного права, а основним суб'єктом здійснення дозвільної діяльності є органи публічної адміністрації, то можна зробити висновок, що принципи належної адміністрації та належного урядування є базовими матеріальними та процесуальними (процедурними) принципами для дозвільної діяльності.

До процедурних принципів дозвільної діяльності органів публічної адміністрації можна віднести: 1) принцип доступності послуг публічної адміністрації; 2) неупередженості; 3) принцип участі у прийнятті рішення; 4) принцип заснованості на законі; 5) принцип прозорості.

Однак зазначений перелік процедурних принципів, на нашу думку, буде не повним без аналізу положень Законів України «Про адміністративні послуги»¹² та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»¹³.

Так, стаття 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»¹⁴ визначає основні засади державної політики у цій сфері, а саме: 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 із видачею документів дозвільного характеру; 6) зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; 7) єдині вимоги до порядку отримання дозвільних документів. Аналіз наведеного вище переліку принципів державної політики у сфері дозвільної діяльності викликає низку питань.

¹⁰ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

¹¹ Про підтвердження відповідності : Закон України від 17.05.2001 № 2406-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2406-14>.

¹² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

¹³ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.

¹⁴ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що такі принципи, як: захист прав, законних інтересів, суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави та принцип зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності, є, по суті, принципами, які закладають підвалини для дозвільної діяльності, тобто такими, які формують дозвільну політику держави у сфері господарювання. Відразу зауважимо, що доцільно, на нашу думку, вести мову про охорону прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб публічного та приватного права, а також інтересів суспільства і держави, оскільки категорія «захист» є вузькою та такою, що передбачає заборону здійснення певних видів діяльності. Однак дозвільна діяльність не має на меті заборону, а лише встановлює зобов'язання вчинення певних дій для реалізації свого права тощо.

Крім того, не зовсім зрозуміло, що розуміється під принципом розвитку конкуренції у контексті формування та здійснення інституту дозвільної системи.

Принцип прозорості процедури видачі дозвільних документів, на нашу думку, повинен включати всі стадії процедури отримання дозвільного документа (від подання документів, розгляду матеріалів, прийняття рішення та фактичної видачі), а не тільки стадію видачі. Тож чому законодавець говорить про додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі дозвільних документів, не беручи до уваги інші процедурні стадії? При цьому ст. 1 «Основні терміни» Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»¹⁵ не дає визначення, які відносини включає в себе категорія «видача дозвільних документів»: або це вся процедура – від подачі документів до фактичного отримання документів, або це остання стадія процедури отримання дозвільного документа.

Постає питання: чому принципи організаційної єдності та мовчазної згоди визначені у ст. 1, але при цьому про них не йдеться в ст. 3, яка безпосередньо і присвячена принципам дозвільної діяльності^{16 17}. Отже, зазначений підхід викладено у спосіб, що не відповідає принципу юридичної визначеності, який є невід'ємним складником принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України, згідно з яким юридичні норми мають бути ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці.

Ще одне. Зміст принципу мовчазної згоди полягає в тому, що суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою 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. Слід зауважити, що ч. 5 ст. 4 зазначеного Закону визначає як вимогу до дозвільної системи у сфері господарської діяльності *право* суб'єкта господарювання на здійснення господарської діяльності на підставі подання декларації без отримання документа дозвільного характеру, за винятком тих видів господарської діяльності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України. На виконання ч. 5 ст. 4 Закону було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 725 «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності, або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства»¹⁸. На сьогодні 44 види діяльності не підпадають під дію деклараційної вимоги. Як недолік зазначимо, що в цій постанові суміщаються різні за природою об'єкти регуляторного впливу, визначаються види господарської діяльності і певні дії щодо її провадження, що неприпустимо.

Розглянемо сутність деклараційної вимоги. На перший погляд, реалізацію певного права особою за допомогою декларативного принципу взагалі можна й не відносити до дозвільної діяльності, оскільки жодних документів дозвільного характеру отримувати непотрібно. Єдиною вимогою, що обмежує свободу людини, є зобов'язання останньої повідомити органи публічної адміністрації (дозвільні органи) про

¹⁵ Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.

¹⁶ Джафарова О. В. Правовое регулирование разрешительной деятельности и пути его совершенствования / Е. В. Джафарова // Закон и жизнь (Leges et Vita). – 2014. – № 2/3 (266). – С. 10–13.

¹⁷ Джафарова О. В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності / О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 2 (65). – С. 123–130.

¹⁸ Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності, або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 725 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/725-2010-%D0%BF>.

відповідність матеріально-технічної бази або про час і місце зібрання тощо. Можна зробити висновок, що теоретично зазначену діяльність можна й не відносити до дозвільної, оскільки остання не передбачає отримання погодження. Як свідчить практика правозастосування, використання декларативного принципу іноді є непрозорим і таким, що обмежує особу в реалізації певного права. При цьому, коли особі необхідно отримати документ дозвільного характеру, визначається чіткий перелік документів, що їх необхідно подати. У такому випадку посадова особа дозвільного органу не має права відмовити в його отриманні на підставі дискреційних повноважень.

Використання декларативного принципу **не позбавляє** органи публічної адміністрації (дозвільні органи), які отримали декларацію (або були сповіщенні про певні дії або заходи), права відмовити в її реєстрації на підставі дискреційних повноважень. Для прикладу наведемо ст. 39 Конституції України, в якій зазначено, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Для проведення мирного зібрання громадяни повинні повідомити органи місцевого самоврядування чи органи місцевої влади про проведення заходу. Однак зазначені дії можуть бути заборонені судом в інтересах національної безпеки та громадського порядку за зверненням органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування. Отже, можна зробити висновок, що декларативний принцип іноді є більш обтяжливим, таким, що залежить від дискреційних повноважень органів публічної влади.

Потребує уваги також інший бік декларативного принципу, оскільки особа, яка обрала такий спосіб реалізації свого права, повинна брати на себе **повну** відповідальність за результати своєї діяльності та нести як юридичну, матеріальну, так і моральну відповідальність. Для прикладу наведемо, що в м. Харкові суб'єкт господарювання шляхом подання декларації про початок виконання підготовчих та будівельних робіт замість гаража побудував дев'ятиповерховий будинок¹⁹. Слід зауважити, що це непоодиноким випадок. Тому вважаємо, що запровадження принципу декларативності, особливо у сфері господарювання, – це велика довіра до громадянського суспільства щодо усвідомлення необхідності робити все згідно з чинним законодавством, а також відповідальності за безпечність та якість господарської діяльності.

Додамо, що суб'єкт господарювання при застосуванні декларативного принципу повинен усвідомити, що спрощення входження в бізнес не звільняє його від перевірок контролюючих органів. Під час заповнення декларації бізнесмен має поінформувати, що його матеріально-технічна база відповідає вимогам законодавства. У разі виявлення порушень підприємцю загрожує не лише заборона займатися бізнесом, а ще й притягнення до адміністративної відповідальності за надання неправдивих відомостей²⁰. Декларативність як вимога потребує свого закріплення на рівні принципів у ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Принцип організаційної єдності полягає в тому, що видача (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру суб'єкту господарювання, реєстрація декларацій здійснюється у встановленому законодавством порядку через дозвільний центр шляхом взаємодії державного адміністратора з представниками дозвільних органів – центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, місцевих та регіональних дозвільних органів.

Також потрібно зауважити, що сама назва ст. 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» суперечить ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011²¹ в частині, яка визначає, що забезпеченням формування та реалізації державної політики в одній або декількох сферах займається міністерство. Оскільки міністерство не віднесено до дозвільних органів, згідно зі ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» з метою усунення колізії пропонуємо ст. 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» викласти в такій редакції: «Основні принципи дозвільної діяльності у сфері господарювання»: 1) принцип верховенства права в діяльності дозвільних органів; 2) принцип юридичної вищості закону; 3) принцип взаємної відповідальності суб'єктів дозвільної діяльності за прийняті рішення, дії чи бездіяльність; 4) принцип мовчазної згоди; 5) принцип прозорості та доступності інформації, необхідної для отримання дозвільних документів; 6) принцип підконтрольності суб'єктів дозвільної діяльності; 7) принцип пріорите-

¹⁹ В Харькове построили 9-этажный «гараж» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/regions/kharkov/v-harkove-postroili-9-etazhnyu-garazh-617445.html>.

²⁰ Декларативний принцип [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dozvil.kh.ua/info_monitoring/3.html

²¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

ту безпеки для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та інтересів держави над економічною вигодою; 8) принцип організаційної єдності; 9) декларативний принцип.

Підсумовуючи, зазначимо, що перелік принципів, який закріплений Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», не визначає процесуальні або процедурні принципи здійснення останньої.

Звернемося до Закону України «Про адміністративні послуги». Відповідно до ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернення²².

Слід зауважити, що Міністерством юстиції України ініційовано обговорення пропозиції внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо закріплення таких принципів, як принцип «єдиного вікна» та принцип «організаційної єдності»²³. При цьому зазначені принципи розробники пропонують включити до ст. 1 відповідного Закону. Але чому ці принципи розробники пропонують включити до ст. 1, хоча при цьому про принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг ідеться в ст. 4, яка безпосередньо і присвячена останнім?

Висновки та перспективи подальших розвідок. Неузгодженість чинного законодавства, поспішність у його прийнятті, наповнення юридичною термінологією, категоріями, які були прямо запозичені з європейського законодавства, спричиняє утруднення правозастосовної діяльності у сфері дозвільної системи, що зрештою відбивається на дотриманні прав і свобод людини і громадянина.

Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні залежно від функцій, які покладені на останні, можна поділити на: 1) принципи формування державної регуляторної (дозвільної) політики; 2) принципи реалізації дозвільної діяльності органів публічної адміністрації.

У свою чергу, принципи *реалізації* дозвільної діяльності органами публічної адміністрації можна поділити на загальні та особливі (процедурні). Загальні принципи характеризують саме зовнішню діяльність органів публічної адміністрації і є характерними для всіх видів дозвільних відносин (управлінських, публічно-сервісних, контрольно-наглядових). До них можна віднести: 1) верховенство права як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, закріплений як юридичний принцип; 2) юридичної вищості закону як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості; 4) пропорційності як вимоги щодо обмежень рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; 6) відповідальності. До особливих слід віднести процедурні принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації: 1) доступності послуг публічної адміністрації; 2) неупередженості; 3) участі у прийнятті рішення; 4) заснованості на законі; 5) принцип прозорості; 6) принцип мовчазної згоди; 7) принцип пріоритету безпеки для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та інтересів держави над економічною вигодою; 8) принцип організаційної єдності; 9) декларативний принцип.

Підсумовуючи, зазначимо, що перелік процедурних принципів дозвільної діяльності органів публічної адміністрації потребує свого закріплення на рівні Адміністративно-процедурного кодексу як загального акта із цих питань. Загальні принципи реалізації дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, наприклад матеріальні принципи, мають знайти своє закріплення у загальному нормативному документі, а саме в Законі України «Про дозвільну діяльність в Україні».

²² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

²³ Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» : повідомлення про оприлюднення проекту Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/43035>.

Анотація

У статті проаналізовано наявні в літературі визначення принципів загалом та принципів діяльності органів публічної адміністрації зокрема і сформульовано авторське визначення. Вивчено існуючі погляди на сутність та принципи дозвільної (регуляторної) політики держави. Окреслено систему принципів дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні та надано їх характеристики.

Summary

The article analyzes the existing literature defining the principles and general principles of public administration in particular and formulated the author's definition. Studied existing views on the nature and principles of the permit (regulatory) policy. Outlined the principles of the permit system of public administration in Ukraine and gave them a description.

Використана література:

1. Джафарова О. В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності // О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 2(65). – С. 123–130.
2. Глен Райт Державне управління / Глен Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
3. Петров Г. И. Основы социалистического управления / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. – 292 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ, Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.
5. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відповід. редактор: Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.
6. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
8. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 № 1370-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.
9. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 № 1682-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
10. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.
11. Про підтвердження відповідності : Закон України від 17.05.2001 № 2406-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2406-14>.
12. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
14. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
15. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
16. Джафарова О. В. Правовое регулирование разрешительной деятельности и пути его усовершенствования / Е. В. Джафарова // Закон и жизнь (Leges et Vita). – 2014. – № 2/3 (266). – С. 10–13.
17. Джафарова О. В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності / О. В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 2 (65). – С. 123–130.
18. Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності, або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства : постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 725 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/725-2010-%D0%BF>.

19. В Харькове построили 9-этажний «гараж» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/regions/kharkov/v-harkove-postroili-9-etazhnyy-garazh-617445.html>.
20. Декларативний принцип [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dozvil.kh.ua/info_monitoring/3.html
21. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
22. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
23. Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» : повідомлення про оприлюднення проекту Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/43035>.

О.В. Джафарова,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної діяльності ОВС
Харківського національного університету внутрішніх справ