

КРІНЦІЛЕНКО В. С.,

аспірант

(Запорізький національний університет)

УДК 347.1

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.98>

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ РОЗУМНОСТІ В ДОЗВІЛЬНО-ЛІЦЕНЗІЙНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ: НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті досліджено нормативне регулювання та зарубіжний досвід реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях. Вказано, що оскільки ефективність адміністративних дозвільних процедур залежить не лише від встановлення та закріплення основних, це зумовлює розвиток національного законодавства, що регулює адміністративні процедури, що тягне за собою удосконалення адміністративних процесуальних норм, адміністративних правил. На сучасному етапі чинне законодавство щодо регулювання адміністративних процедур має багато недоліків та прогалин. Серед великої кількості невирішених питань особливе місце займають проблеми реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях.

Констатовано, що забезпечення реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях шляхом попередження та ліквідації правопорушень, а також притягнення винних осіб до відповідальності є одним з першочергових завдань сучасної правової держави. Це пов'язано з тим, що захист правопорядку поряд з національною безпекою є гарантією дотримання законних прав та інтересів громадян. У здійсненні цієї державної функції значну роль відіграють органи державної влади, які наділені з цією метою контрольними та наглядовими повноваженнями. Утім наведене нами буде досліджено згодом.

Зроблено висновок, що використання зарубіжного досвіду реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях органами державної влади стосується і сфери діяльності правоохоронних органів, і зокрема поліції. Це пов'язано з тим, що за кордоном реформа органів державної влади в питаннях взаємодії з громадянами відбувалася разом з переорієнтацією органів поліції з карального органу на державну службу, яка повинна діяти в інтересах населення і надавати йому відповідні послуги. Тому новий підхід до правозастосування набуває все більшого поширення сьогодні як організація, що надає послуги населенню у сфері правоохоронної діяльності, в тому числі послуги, спрямовані на захист громадян від протиправного посягання.

Ключові слова: розумність, принцип розумності, принципи права, принципи адміністративно-процесуального права.

Krintsilenko V. S. Implementation of the principle of reasonability in permitting and licensing procedures: regulatory regulation and foreign experience

The article studies the foreign experience of implementing the principle of reasonableness in permitting and licensing proceedings. It is indicated that since the effectiveness of administrative permitting procedures depends not only on the establishment and consolidation of the main ones, this determines the development of national legislation regulating administrative procedures, which entails the improvement of administrative procedural norms and administrative



rules. At the present stage, the current legislation on the regulation of administrative procedures has many shortcomings and gaps. Among the large number of unresolved issues, a special place is occupied by the problems of implementing the principle of reasonableness in permitting and licensing proceedings.

It has been stated that ensuring the implementation of the principle of reasonableness in permitting and licensing proceedings through the prevention and elimination of offenses, as well as bringing guilty persons to justice is one of the priority tasks of the modern legal state. This is due to the fact that the protection of law and order along with national security is a guarantee of compliance with the legitimate rights and interests of citizens. In the implementation of this state function, a significant role is played by state authorities, which are endowed with control and supervisory powers for this purpose. However, we will study the above later.

It is concluded that the use of foreign experience in the implementation of the principle of reasonableness in permitting and licensing proceedings by public authorities also applies to the sphere of activity of law enforcement agencies, and in particular the police. This is due to the fact that abroad the reform of state authorities in matters of interaction with citizens took place together with the reorientation of police bodies from a punitive body to a civil service, which should act in the interests of the population and provide them with appropriate services. Therefore, a new approach to law enforcement is becoming more and more widespread today as an organization that provides services to the population in the field of law enforcement, including services aimed at protecting citizens from unlawful encroachment.

Key words: *reasonableness, principle of reasonableness, principles of law, principles of administrative procedural law.*

Постановка проблеми. Основу законодавства у сфері дозвільної діяльності становлять: Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV, Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 р. № 1370-XIV, Закон України «Про адміністративну процедуру» тощо.

Оскільки ефективність адміністративних дозвільних процедур залежить не лише від встановлення та закріплення основних, це зумовлює розвиток національного законодавства, що регулює адміністративні процедури, що тягне за собою удосконалення адміністративних процесуальних норм, адміністративних правил [1].

На сучасному етапі чинне законодавство щодо регулювання адміністративних процедур має багато недоліків та прогалин. Серед великої кількості невирішених питань особливе місце займають проблеми реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях.

Метою статті є дослідження нормативного регулювання та зарубіжного досвіду реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях.

Проблематика дослідження принципу розумності як принципу адміністративно-процесуальних правовідносин вивчалось в межах комплексних наукових розробок представників науки теорії держави і права, а також представників науки конституційного права, як С.В. Бобровник, А.А. Козловський, А.М. Колодій, В.В. Костицький, Н.В. Мішина, К.О. Мандрікова, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Б.Р. Страшинський та інші.

Виклад основного матеріалу. Варто вказати, що забезпечення реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях шляхом попередження та ліквідації правопорушень, а також притягнення винних осіб до відповідальності є одним з першочергових завдань сучасної правової держави. Це пов'язано з тим, що захист правопорядку поряд з національною безпекою є гарантією дотримання законних прав та інтересів громадян.



У здійсненні цієї державної функції значну роль відіграють органи державної влади, які наділені з цієї метою контрольними та наглядовими повноваженнями. Утім наведене нами буде досліджено згодом.

Наразі дослідницьку увагу варто приділити дозвільній функції правоохоронних органів, спрямованій на контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання та використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активного захисту, боєприпасів, вибухових речовин, інших предметів, матеріалів і речовин, до яких застосовується дозвільна система.

За таких обставин першочерговим напрямком діяльності держави є створення дієвого механізму реалізації дозвільних повноважень щодо таких об'єктів дозвільної системи компетентними органами в процесі реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях.

Зокрема, на сучасному етапі становлення держави в Україні важливим елементом механізму реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях має бути діяльність органів та підрозділів Національної поліції України, які надають адміністративні послуги громадянам. Таким чином, особливе місце цього центрального органу державної влади в процесі реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях обґрунтовується тим, що створення нової служби сьогодні, в особі Національної поліції, є однією з умов формування демократичної, правової та соціальної української держави.

Поряд з цим, необхідно звернути увагу на міжнародний аспект реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях, зокрема, створення нових інституцій, які надаватимуть громадянам України адміністративні послуги, в тому числі 60 сфер дозвільних документів. Зокрема, реформування системи Міністерства внутрішніх справ України та вдосконалення її організаційних засад і принципів функціонування здійснюється відповідно до євроінтеграційних процесів, які не лише призводять до зовнішніх змін у механізмі реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях, а й накладають значний відбиток на основу існування суспільства, трансформувати ідею політичної влади, її сутність та межі реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях.

Доцільно зазначити, що адміністративні послуги, що надаються Національною поліцією України як предмет наукових досліджень в Україні, виникли не так давно. Це пов'язано з низкою об'єктивних обставин. Зокрема, в науці радянських часів таких досліджень взагалі не вистачало, виходячи з самого підходу до розуміння призначення та функціонування правоохоронних органів, оскільки, в радянський період такі органи розглядалися як формування захисту інтересів держави. Довгі роки поліція сприймалася як суто державний орган, який представляв виключно інтереси держави і був, так би мовити, відірваний від потреб громади. Тому, враховуючи такий підхід до діяльності правоохоронних органів радянських часів, наукового розвитку в наданні цих послуг громадянам, на відміну від зарубіжних досліджень, не спостерігалось.

На початку 1990-х років у зв'язку з проголошенням незалежності України, розвитком її державності, а разом з тим і формуванням нового державного апарату почали формуватися нові підходи до організації функціонування державної влади в цілому та правоохоронних органів, зокрема. У цьому контексті, у зв'язку з тим, що органи внутрішніх справ віднесли до виконавчої гілки влади, слід розглянути, яким чином на законодавчому рівні стало закріплюватися поняття «адміністративні» або «адміністративні послуги» в діяльності органів державної влади.

Концепція адміністративної реформи 1998 року була одним з перших актів вітчизняного законодавства, в якому йшлося про поняття управлінських послуг. У цій Концепції першочерговим завданням є впровадження нової ідеології функціонування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян та надання їм якісних послуг з управління [2].

Наступним кроком законодавців у цьому напрямку стали заходи з реалізації основних напрямів конкурентної політики на 2002-2004 роки, затверджені Указом Президента України



від 19 листопада 2001 року № 1097, які передбачали оптимізацію господарської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [3].

Разом з тим, вперше на державному рівні питання адміністративних послуг було згадано у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади у 2006 році. Щоправда, лише у 2008 році деякі його положення почали втілюватися в життя (результатом чого є Постанова КМУ № 737 «Про впорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року [4]), які стосувалися насамперед завдання ліквідації підприємств, установ, організацій, що надають «державні та адміністративні послуги», або позбавлення їх відповідних повноважень.

Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений вищезазначеним Указом, також визначив певні межі надання адміністративних послуг; порядок спрямування коштів до бюджету, отриманих за адміністративні послуги; вимоги до надання інформації про адміністративні послуги та деякі інші вимоги до суб'єктів надання адміністративних послуг.

Підсумковим законодавчим актом, що регулює суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування, є схвалений Верховною Радою України Закон «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року [5]. Основними його позитивними сторонами щодо процесу реалізації принципу розумності в дозвільно-ліцензійних провадженнях слід виділити такі:

- відповідальність органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);
- законодавча заборона на витребування документів та інформації, які вже є у розпорядженні надавачів адміністративних послуг або які вони можуть отримати самостійно;
- упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг (шляхом впровадження технологічних карток обслуговування) та надання зручної інформації для користувачів послуг (через обов'язок надання широкої інформації та впровадження інформаційних карток адміністративних послуг);
- запровадження єдиного поняття «адміністративний збір» як єдиний платіж за платні адміністративні послуги;
- гарантування мінімальної кількості годин для прийому абітурієнтів [6].

Відповідно до статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги», такі послуги полягають у наступному: видачі ліцензій, дозволів та інших дозвільних документів: на діяльність певного виду, на окремі роботи та послуги, на окремі об'єкти (земельна ділянка, будинок, будівля, їх комплекси, приміщення, обладнання та механізми, що підлягають введенню в експлуатацію або проектуванню, інші) та операціях з ними; реєстрація: фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація предметів та актів (документів); акредитація, атестація та сертифікація, нострифікація та перевірка; інші види діяльності, наслідком яких є надання або підтвердження певного правового статусу заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у їх власності або користуванні.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону на надання адміністративних послуг [6].

Міністерство внутрішніх справ України, безумовно, можна віднести до органів державної влади, які згідно з чинним національним законодавством мають повноваження щодо надання адміністративних послуг. Зокрема, аналіз Положення про Міністерство внутрішніх справ, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 383, свідчить про наявність значного обсягу робіт, пов'язаних з видачею дозвільних документів, реєстрацією суб'єктів, прав, об'єктів тощо. Водночас у Положенні наголошується, що така робота має проводитися або в межах компетенції, або в межах повноважень відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України [7].

При цьому діяльність, пов'язана з наданням послуг з видачі дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо органами державної влади, зокрема правоохоронними органами, фактично



здійснювалася до виникнення нормативного закріплення такого виду діяльності, як адміністративні послуги. Відповідні повноваження правоохоронних органів відповідно до покладених на них завдань закріплені на рівні постанов Кабінету Міністрів України, а також міжвідомчих або відомчих наказів, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України.

При визначенні виникнення управлінських послуг в законодавчих актах необхідно вказати на неоднозначність визначень в нормативній практиці понять державні, громадські, адміністративні послуги, а також на використання останніх в якості синонімів. Разом з тим, ситуація, коли деякі вчені-юристи ставили під сумнів саму можливість використання категорії «послуги» для діяльності органів влади, що здійснюють повноваження, зобов'язала науковців вивчати проблеми надання адміністративних послуг, у тому числі тих, що надаються правоохоронними органами. Важливість визначення поняття в прикладному аспекті була обґрунтована наявністю проблеми наукового дослідження явища та необхідністю розробки стратегії і тактики підвищення публічної ефективності діяльності органів публічної влади, у тому числі правоохоронних органів, при наданні послуг [8]. Отже, поряд із нормативно-правовим визначенням адміністративних послуг, відбулося формування наукових поглядів на діяльність правоохоронних органів у сфері надання адміністративних послуг населенню.

Слід зазначити, що в адміністративно-правовій науці категорія «адміністративні послуги правоохоронних органів» була дискусійною, що викликало значний інтерес серед науковців у галузі права. Наукові дослідження цієї категорії мають важливе значення для формування сучасного розуміння такого нового правового явища, як «адміністративні послуги поліції», оскільки центральний орган виконавчої влади, представлений Національною поліцією України, виник внаслідок ліквідації поліції та виконує значну частину функцій, які раніше належали цьому органу внутрішніх справ. У зв'язку з цим вбачається доцільним проаналізувати погляди вчених-адміністраторів на визначення поняття «адміністративні послуги правоохоронних органів», що дозволить удосконалити підходи до уточнення сутності та змісту поліцейської служби, зокрема щодо надання адміністративних послуг на сучасному етапі реформування системи системи МВС України.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства в ході демократичного правового державотворення зумовило необхідність приведення правових, організаційних, структурних та інших основ функціонування органів державної виконавчої влади у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку [9].

Не стала винятком і діяльність поліції у процесі реалізації принципу розумності в дозвольно-ліцензійних провадженнях, який, на нашу думку, має бути спрямовано насамперед на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів, наданих фізичним та юридичним особам; по-друге, налагодження партнерських відносин між підрозділами Національної поліції України та населенням, що стало можливим під час переходу поліції від каральної, репресивної та контрольної діяльності до обслуговувально-наглядової.

Таким чином, створення поняття адміністративних послуг у сфері юриспруденції, що надається Національною поліцією України, має на меті не запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між правоохоронними органами та особою, а перегляд взаємовідносин між ними, оскільки верховенство права реалізується з точки зору його змісту, а саме в процесі реалізації принципу розумності в дозвольно-ліцензійних провадженнях.

Наведене буде проявлятися через якість адміністративних послуг, що надаються громадянам органами державної влади в цілому та органами Національної поліції зокрема [10].

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, зокрема країн-членів Європейського Союзу у сфері надання адміністративних послуг щодо реалізації принципу розумності в дозвольно-ліцензійних провадженнях, слід зазначити, що він є надзвичайно важливим для нашої країни, оскільки вона обрала європейський вектор розвитку та проходить докорінне реформування підходів до організації функціонування органів публічної влади, шляхом децентралізації влади та створення громадянського суспільства.

Тому важливо, проводячи реформи у сфері адміністративних послуг, звертати увагу на принципи, які слугують спільною платформою для розвитку системи адміністративних



послуг у Європейському Союзі, зокрема процесу реалізації принципу розумності в дозвольно-ліцензійних провадженнях. Варто вказати, що окрім досліджуваного принципу, до принципів відносяться:

- принцип субсидіарності та пропорційності. Він вимагає від органів управління приймати рішення про надання адміністративних послуг якомога ближче до споживачів, тобто надавати адміністративні послуги на місцевому, регіональному, національному рівні або рівні Європейського Союзу, де їх надання вважається найбільш ефективним. Пропорційність обмежує дії вищих органів влади лише тим, що необхідно для досягнення цілей політики, узгоджених з іншими рівнями влади, тобто для забезпечення максимальної свободи рішень країн-учасниць;

- принцип орієнтації на споживачів, громадян та підприємства, потреби яких визначаються переліком та порядком надання адміністративних послуг. Потреби бенефіціарів включають: 1) безпечний та гнучкий доступ (персоналізація послуг); 2) багатоканальний (максимальна доступність); 3) «єдине вікно» (отримання адміністративних послуг в одному місці, навіть якщо послуга надається спільно кількома органами); 4) переривчастість (уникнення повторного надання інформації, необхідної для отримання послуг); 5) взаємна довіра (зберігання конфіденційних та приватних даних);

- принцип публічного доступу, тобто створення рівних можливостей на всіх рівнях для всіх громадян і компаній країн Європейського Союзу без будь-якої дискримінації;

- принцип безпеки (конфіденційності). Це означає, що органи влади повинні гарантувати приватність приватного життя громадян та конфіденційність інформації, отриманої від суб'єктів господарювання. З урахуванням вимог безпеки споживачі мають право здійснювати контроль за використанням зібраної про них управлінської інформації в задекларованих цілях;

- принцип багатомовності, без якого неможливо забезпечити дотримання гарантованих прав і свобод, доступність, якість, багатостороннє співробітництво в процесі надання адміністративних послуг у поліетнічному, багатомовному середовищі, яким є ЄС;

- принцип адміністративної простоти. Він передбачає спрощення процедур для громадян та бізнесу з метою зменшення їх адміністративних витрат;

- принцип прозорості, який забезпечує зрозумілість процесу, а також право отримувачів мати уявлення про механізми прийняття рішень щодо надання відповідних адміністративних послуг;

- принцип стійкості інформації. Вона реалізується в різних формах документування процедур і рішень щодо адміністративних послуг, тобто збереження цілісності, достовірності та точності інформації протягом тривалого періоду часу з урахуванням умов безпеки та конфіденційності;

- принцип відкритості, що відображає готовність приватних осіб, бізнесу та організацій до обміну досвідом та спрямований на підвищення знань учасників з метою вирішення першочергових проблем у сфері надання адміністративних послуг;

- принцип обміну досвідом. Це означає, що керівні органи повинні ділитися з іншими поняттями, методами, процедурами, які добре зарекомендували себе на практиці;

- принцип адаптивності. Його суть полягає в тому, що органи управління зосереджують зусилля на впровадженні адміністративних послуг, які здатні адаптуватися в мінливому соціально-економічному середовищі, незалежно від місця їх надання та отримувача послуг;

- принцип ефективності та результативності. Він передбачає створення середовища, яке надає адміністративні послуги максимальній кількості бізнесу та громадян з мінімальними витратами (оптимізація витрат та вигоди) з урахуванням інших принципів, таких як адаптивність, простота, безпека тощо.

Висновки. Використання зарубіжного досвіду реалізації принципу розумності в дозвольно-ліцензійних провадженнях органами державної влади стосується і сфери діяльності правоохоронних органів, і зокрема поліції. Це пов'язано з тим, що за кордоном реформа органів державної влади в питаннях взаємодії з громадянами відбувалася разом



з переорієнтацією органів поліції з карального органу на державну службу, яка повинна діяти в інтересах населення і надавати йому відповідні послуги. Тому новий підхід до правозастосування набуває все більшого поширення сьогодні як організація, що надає послуги населенню у сфері правоохоронної діяльності, в тому числі послуги, спрямовані на захист громадян від протиправного посягання.

Список використаних джерел:

1. Ahmad Tholabi Kharlie. The Application of the Strict Liability Principle in the Indemnity Laws for Livelihoods in Indonesia. Analysis of The Supreme Court's Decision Number 1794K/pdt/g/2004. Jurnal Cita Hukum (Indonesian Law Journal) 1. 2020. Pg. 65-84. URL : <https://doi.org/10.15408/jch.v8i1.15000>
2. Денисюк Д.С. Визначення адміністративної послуги в діяльності органів внутрішніх справ. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 401–405.
3. Драган І.О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2014. № 4. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=703>.
4. Постанова КМУ № 737 «Про впорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
6. Іншин М.І. Правове регулювання вивільнення працівників органів внутрішніх справ України : навчально-практичний посібник ; за ред. В.С. Венедиктова. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 159 с.
7. Кріцак І.В. Теоретико-правовий аналіз існуючих моделей функціонування поліції та проблема реалізації функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2013. № 1 (48). С. 23–29.
8. Лєгеца Є. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади та його впровадження в діяльності міліції України. URL : <http://radnuk.info/home/24281-2013-05-29-18-09-07.html>.
9. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : монографія ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки. Харків : Консум, 2001. 131 с.
10. Окопник О.М. Органи внутрішніх справ в організаційно-правовому механізмі реалізації виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 179 с.

