

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ  
ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ В. К. МАМУТОВА  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»

**Апанасенко Катерина Іванівна**

**ДОЗВІЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ  
У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

МОНОГРАФІЯ

Київ 2020

УДК 346.5  
А76

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В. К. Макутова Національної академії наук України»  
(протокол № 11 від 26.10.2020)*

**Рецензенти:**

**В. О. Коверзнев**, доктор юридичних наук, доцент;  
**В. В. Рєзнікова**, докторка юридичних наук, професорка;  
**Б. Г. Розовський**, доктор юридичних наук, професор.

**Апанасенко К. І.**

А76 Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики / К. І. Апанасенко. – К.: ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В. К. Макутова Національної академії наук України», 2020. – 430 с.

ISBN 978-966-02-9396-0

Монографія присвячена господарсько-правовому аналізу теоретичних основ, правової природи та основних характеристик дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. Досліджено складові елементи структури цих правовідносин, джерела їх правового регулювання та практику застосування норм дозвільного законодавства у сфері господарювання. Також у роботі розглянуто специфіку та проблеми правового регулювання дозвільних відносин в окремих галузях державного регулювання господарської діяльності й обґрунтовано законодавчі пропозиції щодо вдосконалення норм дозвільного законодавства у сфері господарювання.

Монографія призначена для науковців, викладачів, здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Право», юристів-практиків, працівників дозвільних органів і центрів надання адміністративних послуг, суддів.

**УДК 346.5**

ISBN 978-966-02-9396-0

© Апанасенко К. І., 2020

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ</b> .....	7
1.1. Теоретико-філософські передумови зародження й формування законодавства про дозвільні відносини у сфері господарювання .....	7
1.2. Видача й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів як засіб державного регулювання господарської діяльності .....	17
1.3. Становлення та розвиток законодавства України про дозвільні відносини у сфері господарювання .....	46
<b>РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ПРИРОДА, ВИДИ ДОЗВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ. ПРАВА ЗА ДОЗВІЛЬНИМИ ДОКУМЕНТАМИ</b> .....	64
2.1. Правова природа дозвільних правовідносин у сфері господарювання .....	64
2.2. Відмежування дозвільних правовідносин у сфері господарювання від інших правовідносин дозвільного характеру .....	76
2.3. Види дозвільних правовідносин у сфері господарювання .....	88
2.4. Правова природа прав за дозвільними документами .....	97
2.5. Об'єктоздатність і оборотоздатність прав за дозвільними документами .....	112
<b>РОЗДІЛ 3. СТРУКТУРА ДОЗВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b> .....	131
3.1. Суб'єкти дозвільних правовідносин у сфері господарювання та їх правовий статус .....	131
3.2. Об'єкт і предмет дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності .....	154
3.3. Зміст дозвільних правовідносин у сфері господарювання .....	162
3.4. Підстави виникнення, зміни й припинення дозвільних правовідносин у сфері господарювання .....	188
3.5. Засоби забезпечення виконання зобов'язань учасниками дозвільних правовідносин .....	200
3.6. Особливості дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності .....	207
<b>РОЗДІЛ 4. ДЖЕРЕЛА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b> .....	216
4.1. Система джерел правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання .....	216

4.2. Місце норм права про дозвільні відносини у сфері господарювання в системі господарського права.....	240
4.3. Значення судової практики для правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання та сфери правозастосування.....	248
4.4. Практика Європейського Суду з прав людини та її вплив на реалізацію дозвільних правовідносин у сфері господарювання в Україні.....	266
<b>РОЗДІЛ 5. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ РІЗНОВИДІВ ДОЗВІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ.....</b>	<b>276</b>
5.1. Дозвільні правовідносини у сфері державної митної справи і ліцензування зовнішньоекономічної діяльності.....	276
5.2. Дозвільні правовідносини у сфері екології.....	287
5.3. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання на ринках фінансових послуг.....	302
5.4. Дозвільні правовідносини у сфері охорони об'єктів культурної та археологічної спадщини: сучасний стан та шляхи законодавчого вдосконалення.....	322
5.5. Дозвільні відносини у сфері містобудування: основні особливості й проблеми правового регулювання.....	345
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>366</b>
<b>ДОДАТОК.....</b>	<b>377</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>384</b>

## ВСТУП

Свобода економічної діяльності є одним із фундаментальних принципів ринкової економіки. Однак у сучасному світі обмежене державне регулювання підприємництва – необхідний супутник розвинутої економіки. Господарський кодекс України, декларуючи основи правопорядку у сфері господарювання (ст. 5), апелює до конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Досягнення цілей макроекономічного регулювання є неможливим без державного впливу на поведінку учасників господарського обігу за допомогою певних засобів державного регулювання. У державному регулюванні господарської діяльності в багатьох країнах світу широко використовується видача й анулювання дозвільних документів, коли господарюючі суб'єкти можуть розпочинати певні господарські операції / діяльність лише після отримання відповідного дозвільного документа й позбавляються такого права у разі порушення вимог дозвільного законодавства.

Дозвільні правовідносини у сфері господарювання складаються в різних сферах управління економікою та галузях господарювання: у промисловості (хімічна, харчова, добувна, металургійна, фармацевтична тощо), сільському господарстві, містобудуванні, в інших галузях господарювання (видавничій справі, науково-дослідній і рекламній діяльності та ін.). Це підкреслює значущість відповідного засобу державного регулювання. Однак стан нормативно-правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання є достатньо проблемним, характеризується численними прогалинами та неузгодженостями, які мають бути подолані.

Вимоги законодавства про необхідність отримання підприємцями дозволів достатньо часто оцінюються в науковій економічній та юридичній літературі як адміністративні бар'єри для здійснення господарської діяльності. Однак такі нормативні правила встановлені не з метою створення перешкод законній господарській діяльності, а в цілях забезпечення узгодження публічних і приватних інтересів у сфері господарювання та в кінцевому рахунку – задля забезпечення економічної ефективності в різних галузях господарювання.

Протягом останніх десятиліть багато країн світу реформували законодавство про дозвільні відносини у сфері господарювання. У них були значно послаблені вимоги при отриманні дозволів, їх видача почала здійснюватися за принципом «єдиного вікна» і принципом повідомлення, що забезпечило зростання малого бізнесу, інвестицій [1, с. 7]. До числа цих країн належить і Україна.

У господарсько-правовій науці проблематика дозвільних правовідносин у сфері господарювання предметно майже не аналізувалася. На організаційно-господарський характер правовідносин щодо отримання дозвільних документів указував О. П. Віхров, він достатньо коротко досліджував відповідне господарське зобов'язання в будівельній галузі. До окремих питань у цій сфері правовідносин зверталися В. С. Щербина, О. П. Подцерковний. Оглядом на правовій природі відносин із видачі лісорубного квитка і дозволів у галузі містобудування зупинялися А. М. Бровдій і О. О. Квасніцька. Водночас наука адміністративного права має кілька монографічних і дисертаційних робіт з питань дозвільної діяльності державних органів (зокрема, таких авторів, як: С. В. Лихачов, В. І. Сіверін, О. В. Харитонов, М. М. Романяк, Н. Р. Кобецька, І. В. Солошкіна, С. Ю. Любімова, О. В. Джафарова, В. І. Ткаченко).

Зважаючи на викладене, нагальною видається потреба дослідження актуального стану правового регулювання відносин, які виникають з приводу видачі й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів суб'єктам господарювання, та наукова розробка теорії дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

Пропоноване дослідження направлено на господарсько-правовий аналіз юридичної природи, складових структури дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності та їх особливостей, дослідження системи дозвільного законодавства у сфері господарювання і практики застосування його норм, практики Європейського суду з прав людини щодо захисту прав, наданих за дозволами. Також у роботі розглянуто актуальний стан правового регулювання дозвільних відносин у деяких сферах державного регулювання господарської діяльності, обґрунтовано окремі законодавчі пропозиції по вдосконаленню норм дозвільного законодавства у сфері господарювання.

Авторка висловлює глибоку вдячність науковому консультанту – члену-кореспонденту НАН України та НАПрН України, доктору юридичних наук, професору Устименку Володимиру Анатолійовичу за всебічну підтримку й поради при написанні роботи і доктору юридичних наук, доценту Джабраїлову Руслану Аятшаховичу за корисні консультації, а також рецензентам: доктору юридичних наук, доценту Коверзневу Вадиму Олександровичу, докторці юридичних наук, професорці Резніковій Вікторії Вікторівні, доктору юридичних наук, професору Розовському Борису Григоровичу – за підтримку й конструктивну критику, що допомогла якісно покращити зміст роботи.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

### **1.1. Теоретико-філософські передумови зародження й формування законодавства про дозвільні відносини у сфері господарювання**

Закріплення в законодавстві різних країн світу правил про доступ до здійснення певних видів господарських операцій на підставі дозволів органів державної влади / місцевого самоврядування є результатом досягнення очевидно високого рівня законотворчості, розвинутої економічної державної політики. Теоретичні ідеї про необхідність використання різного роду державних механізмів регулювання господарської діяльності закладались у філософських та наукових працях, які мотивували політиків утілити їх у практику економічних відносин. Один зі спітворючів «німецького економічного дива» В. Ойкен писав, що проблеми сучасного індустріалізованого світу можна вирішити лише на основі міждисциплінарного підходу; економічна теорія повинна бути збагачена філософськими, правовими та історичними дослідженнями [2, с. 926]. Для глибшого розуміння норм законодавства про дозвільні відносини у сфері господарювання, їх сутності та призначення важливим є дослідження відповідних ідей з наукових праць економістів, філософів, інших фахівців у галузі соціально-економічних наук, а також вивчення історичних аспектів становлення дозвільного законодавства у сфері господарювання.

Дослідники галузі філософії права практично ігнорують порушене нами питання, що можна пояснити особливостями історичного розвитку вчень правової філософії. Він іде шляхом осмислення насамперед проблематики, пов'язаної з роллю права в житті людини, сутністю права як такого. Філософи епохи Середньовіччя, Відродження, Нового часу розробляли теорії про місце людини у світі, популярними для філософських роздумів були ідеї про етичні норми, філософія релігії та культури. Осмислення відносин у господарській сфері життя суспільства було і залишається на периферії правових вчень. Примітно, що в сучасній філософсько-правовій теорії також мають місце тенденції розробки, насамперед, вчень про людські права, теорій про справедливість, пошук відповідей на питання про відносини між людиною і владою, людиною і правом [3, с. 88–89]. Досліджуючи економічну проблематику, філософи аналізують соціальне призначення економічної сфери в життєдіяльності суспільства, проблеми співвідношення індивідуальної та соціальної свобод у ринковій економіці [4, с. 13]. Певним виключенням є філософія

господарства, основи якої до 1917 р. заклав російський мислитель С. М. Булгаков, а в 1990-ті роки розвивають Ю. М. Осипов та інші вчені [5]. Ця філософська течія аналізує питання про капітал, вартість та інші, які традиційно належать до сфери політичної економії, вона практично не аналізує відносини держави і підприємців. Із історичної точки зору взаємодію між державою і господарством аналізував неокантіанець Р. Штаммлер у своїй роботі «Господарство і право з точки зору матеріалістичного розуміння історії» (поч. ХХ ст.). З метою богословського пояснення сучасної етики господарювання німецький мислитель А. Ріх написав свою працю «Господарська етика» (1984, 1990 рр.) [6, с. 165, 178].

Ідеї про необхідність використання у відносинах між економічно активною частиною населення та державою такого засобу державного регулювання, як видача дозвільних документів на право здійснення певних господарських дій (операцій, діяльності), можна відшукати лише в поодиноких працях філософів, дореволюційних вчених-правознавців, представників деяких економічних течій. Наукова розробка таких ідей була невід'ємною від теоретичних досліджень питань управління економікою, тому їх осмислення є неможливим без одночасного вивчення економічних вчень про державне регулювання економікою.

Необхідність управління економікою з допомогою державних законів, яким повинен підкорятися і правитель, підкреслювалася ще в старокитайському трактаті «Гуань-цзи» (IV–III ст. до н. е.). На основну роль держави в економіці вказував автор староіндійського трактату «Артхашастра». Втручання держави в господарські справи підтримував представник давнього конфуціанства Мен-цзи, французький меркантиліст А. Монкретьєн, інші мислителі Середньовіччя й Відродження [6, с. 91; 7, с. 281, 284, 312]. Наприклад, на потребу в державі як механізмі регуляції та «примирення» інтересів людей писав Н. Макіавеллі [7, с. 91]. Слід наголосити, що в указані історичні періоди роль держави (монархів) у регулюванні економічних відносин була дуже суттєва.

В епоху Нового часу зароджуються ідеї про свободу господарської діяльності, які з успіхом відобразились у законодавствах багатьох країн світу та розвивалися економістами та юристами на доктринальному рівні. Так, лідер англійських левеллерів Дж. Лілльборн у XVII ст. вже відстоював свободу промислової та торгової діяльності [8, с. 392]. Фундатор економічної науки А. Сміт виступав за відміну державної регламентації промисловості й торгівлі, політики протекціонізму, проти зайвих обмежень свободи економічної діяльності зі сторони держави. Філософ Дж. Локк висловлювався проти втручання держави в економіку (зокрема, у зовнішню торгівлю та промисловість); відомий теоретик фізіократів А. Тюрго вимагав надати усім галузям комерції свободу [9, с. 147, 182].



Слід підкреслити важливість і прогресивність ідеї свободи господарської діяльності для вказаного історичного періоду. Вона сформувалася під впливом епохальних змін, пов'язаних із поширенням протестантизму, укріпленням у суспільстві ідей свободи духу. У цілому принцип свободи підприємництва і вільної торгівлі («laisser faire, laisser passer») було покладено в основу всіх концепцій, які називають економічним лібералізмом. В українській науці в ХІХ ст. ці ідеї розвивали професори І. Вернадський, М. Бунге [7, с. 320, 334, 372, 374; 10, с. 71]. Видатний український філософ і правник Б. Кістяківський вважав державу важливою умовою розвитку суспільної промисловості, оскільки саме вона здатна забезпечити різні форми людської солідарності. Вищою державною формою він визначав правову державу, для якої характерний підзаконний характер державної влади [8, с. 422–423].

У той же час розробники марксистської та ленінської теорій соціалізму-комунізму переоцінювали роль держави в становленні справедливого суспільства, унаслідок чого держава повинна була поступово померти. Вчені інших економічних шкіл ХІХ–ХХ ст. (ліберали, неоліберали) відстоювали зовсім протилежні погляди. Засновники нової австрійської економічної школи Людвіг фон Мізес, Нобелівський лауреат Фрідріх фон Хайєк вважали державу головним ворогом економічної свободи й закликали максимально обмежити її владу над економікою [11, с. 61–73, 137, 182–183].

Дев'ятнадцяте й двадцяте століття з їх серйозними економічними кризами, вичерпанням природних ресурсів поставили питання про роль держави в регулюванні економіки на порядок денний достатньо гостро. Це знайшло відображення як у філософських вченнях, так і в економічних теоріях і практиці управління економікою різних країн. Загальновідомо, що в 1930-ті роки рятівним для американської економіки стало втілення ідей Дж. Кейнса про необхідність активної економічної ролі держави для забезпечення економічного зростання [6, с. 529]. Проблеми державного впливу на ринкову економіку інтенсивно досліджували американські некейнсіанці Е. Хансен, С. Гарріс, Дж. М. Кларк [6, с. 529, 544]. Ідеї про державу як арбітра в сучасному індустріальному суспільстві розвивалися американським економістом Дж. К. Гелбрейтом (1908–2006), неолібералами, засновником теорії суспільного вибору Дж. Бьюкененом (нар. 1919 р.) [7, с. 573, 598; 11, с. 165–167]. Так, Нобелівський лауреат Дж. Бьюкенен розглядає в своїх працях питання співвідношення індивідуальних прав та суспільних обмежень, установа меж державної влади з метою забезпечення прав індивідів та їх потреб, звертаючись при цьому й до співвідношення права, моралі та економіки. Важливе місце в його роботах посідають проблеми забезпечення охорони навколишнього середовища, які повинні враховуватися при визначенні балансу між

суспільним порядком та індивідуальними свободами. На його думку, враховуючи проблеми перенаселеності, якості навколишнього середовища, функціонування приватних ринків при мінімальному рівні втручання колективної організації не вирішить соціальних дилем [12].

Ідеї про державне регулювання економіки німецьких неолібералів, зокрема, теорія «соціального ринкового господарства» (підвищення ролі держави в структурній політиці, боротьбі з монополізмом, визначення нею загальних принципів і умов господарювання і под.), стали основою офіційної економічної політики ФРН, що забезпечила «німецьке економічне диво» післявоєнного періоду [6, с. 577–578; 13, с. 241]. Необхідність взаємного доповнення ринку й державного регулювання відстоювали також Нобелівські лауреати Дж. Стігліц, П. Самуельсон [1, с. 899; 2, с. 884]<sup>1</sup>. У ХХ ст. була розроблена теорія інституціоналізму, що визнавала ключовим економічним інститутом державу, яка активно регулює господарське життя для досягнення соціального добробуту [13, с. 144]. Враховуючи важливі регуляторні, економічні функції держави в економіці, сучасний капіталізм ще характеризують як змішаний капіталізм [14, с. 304–305].

Філософ Карл Поппер указував, що необмежена економічна свобода може бути так само руйнівна, як і необмежена фізична свобода, а економічна влада може бути такою ж небезпечною, як і фізичне насильство. Тому принцип невтручання в економічну систему слід відкинути, потрібний економічний інтервенціонізм, який здійснений через непряме або особисте втручання. Політична влада може контролювати економічну [15, с. 136–145]. Його думки, по суті, розділяє Герберт Маркузе [16, с. 28–42]: 1) у розвиненому індустріальному суспільстві панує розумна демократична несвобода – ознака технічного прогресу; 2) це суспільство організувалося для ще небаченого за дієвістю панування над людиною і природою, використання її ресурсів; успіх цих зусиль відкриває нові виміри людської реалізації. Описані філософські ідеї, фактично, відображені в статті 6 Господарського кодексу України, де одним із принципів господарювання проголошена свобода підприємницької діяльності в межах, встановлених законом.

Одним із перших вітчизняних дослідників, що звернули увагу на важливість правового інструменту дозволу для державного регулювання господарської діяльності, став український і російський учений-поліцейст І. Т. Тарасов (1849–1929). Він розглядав дозвіл як один із позитивних заходів, за допомогою яких досягаються завдання поліції, причому такі заходи не мають примусового характеру. Він писав, що співвідношення негативних і позитивних заходів було різним в різні історичні періоди, їх

---

<sup>1</sup> П. Самуельсон і В. Нордхаус поетично відмітили, що управляти економікою за відсутності ринку або держави — все одно, що намагатися аплодувати однією рукою [11, с. 290].

розвиток є взаємозалежним й обернено пропорційним, історично негативні заходи передували позитивним. «Насколько принципиально... желательно возможно большее ограничение сферы применения мер принудительных... настолько расширение сферы применения мер положительных дальше границ необходимых... функций государства может быть желательно лишь условно, в зависимости от качеств и свойств исполнительного механизма, правильности выбора объекта и целесообразности этих мер». При ухваленні відповідних управлінських рішень слід прогнозувати наслідки від введення відповідних заходів [17, с. 279–282]. По суті, І. Т. Тарасов починає розробляти питання про дозвільний метод управління господарською діяльністю і правила його використання. Враховуючи історичні події на землях Російської імперії на початку ХХ ст., теорія І. Т. Тарасова не мала шансу отримати розвиток у роботах його послідовників. У радянський період, в умовах одержавленої структури економіки й обмеження наукової свободи, не могла йти мова про розробку теорій управління господарською діяльністю підприємств недержавного сектора економіки. Теоретичні ідеї радянських вчених-адміністративістів на тему дозвільних методів управління державними підприємствами практично мало застосовні для роботи над теорією дозвільних відносин у сфері господарювання в сучасних реаліях економіки.

Як засіб впливу на економіку дозвільний метод проявляє себе яскраво у сфері зовнішньої торгівлі та на фінансових ринках. Проведемо короткий екскурс в теорію економічних вчень про державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Осмислюючи сучасний йому стан торгівлі (початок XVII ст.), французький меркантиліст А. Монкретєн вимагав від королівської влади обмеження діяльності іноземних купців і підтримки інтересів Франції в зовнішній торгівлі. Хоча дещо раніше, у XVI ст., відповідну протекціоністську політику проводив король Генріх IV Бурбон [2, с. 90, 87; 18, с. 97, 101]. Такими ж були погляди на зовнішню торгівлю російського економіста І. Посошкова, соратника Петра I. Він пропонував ввозити з-за кордону лише те, що не виробляється в країні й без чого не можна обійтися, а також зупинити вивіз із країни промислової сировини. Елементи меркантилізму присутні в гетьманських трактатах в Україні в XVII ст. Наприклад, Б. Хмельницький у різних універсалах надавав купцям право вільної торгівлі й лише окремим іноземним купцям – право безмитної торгівлі [9, с. 140–141]<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> У період Гетьманщини Петро I приймав укази, що безпосередньо впливали на зовнішню торгівлю української автономії. Так, у 1700 році він заборонив продаж селітри з України (один із головних експортних товарів) – її змусили збувати тільки в Артилерійський наказ. Водночас із 1698 р. тільки на території Гетьманщини можна було торгувати будь-яким тютюном, на відміну від території Росії, де можливо було торгувати тільки англійським тютюном [19, с. 239].

Англійські економісти А. Сміт і Д. Рікардо виступали за вільну зовнішню торгівлю; французький вчений Ж.-Б. Сей (поч. ХІХ ст.) відстоював ту ж позицію. Співзвучними ідеям, що панували в Західній Європі на зламі ХVІІІ–ХІХ ст., були судження відомого харківського економіста В. Каразіна. Він уважав, що втручання держави в торгівлю порушує природний процес її розвитку [9, с. 184, 206]. Харківський професор І. В. Платонов писав у 1856 р. про необхідність захисту державою від зовнішніх конкурентів нових галузей промисловості шляхом введення заборон і інших заходів [20, с. 63]; державний протекціонізм у торгівельній політиці відстоював київський професор (пізніше – російський політичний діяч) М. Х. Бунге [10, с. 71]. Вчений Ліст ще в ХІХ ст. говорив про історичну обумовленість протекціоністської політики, можливості в ній помилок і спричинення шкоди дуже інтенсивними протекціоністськими заходами [17, с. 281]; відомий американський професор-економіст Пол Хейне (1931–2000) стверджує те ж саме [21, с. 415–416].

Для вирішення питання про введення нових видів дозволів для підприємців (скасування діючих дозволів), при застосуванні правового інструменту дозволу в принципі одним із головних аргументів є забезпечення розумного співвідношення суспільних інтересів і приватних інтересів підприємців. Г. Л. Знаменський вважає, що відмінною рисою, визначальною ідеєю концепції господарського права з моменту її зародження є націленість на об'єднання за допомогою юридичних засобів інтересів приватних з інтересами публічними (загальногосподарськими) [22, с. 69–70]; ця ідея закладалася і в Господарський кодекс України [23].

Проблема співвідношення приватних і публічних інтересів належить до вічних дихотомічних дилем. Для досягнення суспільних цілей прибічники ідей утилітаризму (насамперед, І. Бентам) запропонували критерій граничної корисності (ефективності), оптимальний при розподілі ресурсів у суспільстві. Якщо звернутися до відповідних праць українських і зарубіжних мислителів, можна зауважити такі наукові позиції.

Розглядаючи питання про межі діяльності поліцейської влади, І. Т. Тарасов пропонує короткий історичний нарис, в якому лейтмотивом виступає співвідношення публічних і приватних інтересів. Наведемо його основні тези [17, с. 275–278]. Меркантилісти стверджували, що в господарській діяльності людина керується виключно егоїстичними спонуками, тому заради суспільного блага необхідне підпорядкування приватного інтересу державній владі й активне державне втручання в господарську сферу. Наступні покоління політекономістів (фізіократи, ліберально-економічна школа) відстоювали свободу господарської ініціативи, виступали проти протекціонізму. А. Сміт вважав, що в основу

мають бути покладені індивідуальні інтереси, зростання суспільного багатства й пріоритет суспільних цінностей установаються тоді самі собою, проте індивідуальні інтереси мають бути включені у правові й інституційні рамки. Дж. Мілль спробував у своєму вченні примирити суспільний і приватний інтерес. Безперечно корисним обов'язком уряду він вважав втручання скрізь, де інтересом або вигодою однієї особи може бути порушений загальний інтерес, або коли дії особи на свою користь мають велике значення і для суспільства. Сам І. Т. Тарасов робить висновки, які звучать дуже по-сучасному: «...нужно избегать чрезмерного расширения сферы непосредственного действия центральной власти»; «...расширение сферы вмешательства должно идти параллельно с децентрализацией»; «что касается индивидуальной свободы и самодеятельности, ... им должно быть оставлено достаточно места»; «...вмешательство осуществляется посредством закона и его исполнения» [17, с. 278].

Намагався об'єднати суспільні й приватні інтереси у своїй теорії господарського права відомий вчений К. Д. Ушинський; зокрема, він указував на необхідність поєднувати економічні інтереси членів «господарського суспільства» так, щоб вони, досягаючи своїх власних інтересів, досягали в той же час економічного інтересу всього народу [24, с. 208–209]. Київський професор В. А. Удінцев стверджував, що в області торговельного обороту поряд із захистом торгівлі й промисловості переслідується також мета «захисту інтересів суспільного і третіх осіб» [25, с. 75]. Професор Г. Лешков, розробляючи концепцію «суспільного права», писав у 1858 р., що в основі суспільного права – захист суспільного, а не приватного інтересу. Намагався об'єднати суспільні й приватні інтереси в своїй теорії український вчений-поліцейст Г. Шпілевський. Він розглядає науку суспільного права як четвертий ступінь науки про поліцію; її предметом є розвиток і охорона суспільних інтересів, а завданням – задоволення загальнонародських інтересів і потреб особи; саме у сфері поліцейського права стикаються суспільні й приватні інтереси [17, с. 221–222]. Аналогічним чином висловився професор Харківського університету К. К. Гаттенбергер [26, с. 135], вчений В. Ф. Левітський [27, с. 355]. Київський професор А. Я. Антонович указував, що держава регламентує приватне життя й діяльність так, щоби за умов особистої свободи досягалася найбільша маса народного блага [28, с. 303]. Німецький юрист-господарник Ю. Гедеман (поч. ХХ ст.) відзначав, що відмінність між публічним і приватним правом має місце з давніх часів, однак і в приватному праві користь окремої особи лише стоїть на першому місці, але завжди поєднується з суспільною користю [29, с. 23–24].

У філософських працях зазвичай акцентувалася взаємодія інтересів громадян і держави, але не підприємців і суспільства. Так, представник французького Просвітництва К. А. Гельвецій вважав важливим для оптимізації суспільних відносин у державі поєднати особисті й суспільні інтереси; розподіл суспільних благ пропонував здійснювати з урахуванням принципу «соціальної корисності» від діяльності громадян [3, с. 68–69]. Німецький юрист Р. Ієрінг (XIX ст.) писав про необхідність захисту судом не лише майнових, але й пов'язаних із ними немайнових інтересів, а також публічних інтересів [30]. Його ідеї розвивали представники школи вільного права (О. Ерліх, Г. Радбрух та ін.), у Російській імперії їх підтримували С. А. Муромцев, М. М. Коркунов [31, с. 321, 322, 384].

Очевидно, умови ведення господарської діяльності в ХХ ст. істотно вплинули на позиції вчених в аналізованому питанні. Так, розробник теорії інституцій Д. Норт відзначав, що офіційні правила, регулюючи соціальні відносини, створюються в основному на користь особистого, а не суспільного добробуту. Тому є стільки правил, які обмежують входження в сферу господарювання або перешкоджають мобільності виробничих факторів [32, с. 1143–1144]. Аналогічною є позиція Нобелівського лауреата Дж. Стіглера, який пояснює регулювання економічних відносин у промисловості захистом однієї групи промислових підприємств від конкуренції з боку іншої [13, с. 453]. Соціальну роль господарської діяльності підкреслює Ф. Фукуяма. Він стверджує, що економіка не є ізольованим від соціуму простором, де задовольняються лише егоїстичні потреби, вона є однією з базових і змінних сфер людського спілкування [33, с. 541–542].

На нашу думку, розуміння сутності й призначення правовідносин, об'єктом яких виступають дії учасників щодо видачі (анулювання) дозвільних документів, інтерес господарюючого суб'єкта в здійсненні певних господарських операцій на підставі дозвільних документів, є можливим, насамперед, із застосуванням ідей теорії інституціоналізму. Дозволи, що видаються підприємцям, можна розглядати через категорію інституційних обмежень, запропоновану в роботах представника неоінституціональної економічної теорії Д. Норта. Він розглядає інституційні обмеження як заборону індивідам що-небудь робити і як умови, за яких їм інколи дозволяється здійснювати певні види діяльності. Інституції – це правила гри в суспільстві, вигадані людьми обмеження, що направляють людську взаємодію в певне русло [32, с. 1117, 1118].

Інституції є сукупністю формальних правил (законів) і неформальних обмежень (соціальні норми, кодекси поведінки, умовності), механізми примусу, що забезпечують їх виконання. Інституції слід розглядати через призму їх впливу на рішення економічних агентів. Проте

інститути, як набори правил, повністю не визначають поведінку людей, а лише обмежують набір альтернатив для досягнення мети. На сьогоднішній день нова інституційна економічна теорія є мейнстрімом економічної та правової науки в США, Європі, Латинській Америці та Японії [34, с. 129]. У сучасній українській науковій літературі ідеї НІЕТ та економічного аналізу права все більше поширюються. Серйозний вклад в їх популяризацію внесла вчений-господарник О. А. Воловик, займається відповідними дослідженнями В. В. Джунь, застосовували їх у своїх працях В. А. Устименко, В. В. Поєдинок та інші вчені. Як указує О. А. Воловик, метою господарсько-правового регулювання є створення умов для ефективного економічного обміну не з точки зору захисту публічного або приватного інтересу (їх гармонізації), а з позицій критерію суспільної економічної ефективності (оптимального для суспільства поділу ресурсів при мінімальних транзакційних витратах). Цей критерій і втілює відповідний баланс інтересів [34, с. 83].

Розробляючи норми дозвільного законодавства у сфері господарювання, законодавцю доцільно послуговуватися головними ідеями теорії економічного аналізу права, зокрема, такими, як: презумпція раціональності, презумпція логіки права, теорема Р. Коуза, теорема Р. Познера [34, с. 127–128].

Представники нової інституційної економічної теорії при розробці практичних питань застосування теорії транзакційних витрат і управління природними монополіями та державною власністю, торкаються питання про використання дозволів в управлінні господарською діяльністю. До Р. Коуза економісти (і в макро-, і в мікроекономіці) настільки не наближалися до проблематики застосування правового інструменту дозволу в механізмах управління господарською діяльністю в різних галузях економіки. Найбільш близькими тут виявилися ідеї представника неоінституціоналізму О. Е. Вільямсона, висловлені в процесі аналізу способів організації виробництва в секторах, де ринки знаходяться в стані природної монополії.

Так, в американській економічній науці в 1970-х – 1980-х рр. проводилася дискусія (Стіглер, Познер, Демзец) з приводу можливості вирішення проблем функціонування природних монополій за допомогою аукціонних продажів франшиз на привілейоване право торгувати (на підставі ліцензій) електроенергією або послугами кабельного телебачення, переможцями аукціону ставали би ті, хто пропонує найкращі умови для споживачів. Розглядаючи відповідні ідеї, О. Вільямсон не виключав використання такої можливості для управління ринками природних монополій, у тому числі ринками місцевих авіаліній, поштових доставок,

за умови, що основні активи відповідних галузей є державною власністю [35, с. 40–41, 341–368]. Як бачимо, вчені розглядали питання ефективного управління державною власністю, використовуючи механізм продажу прав на здійснення робіт / надання послуг, по суті – прав на здійснення видів господарської діяльності (господарських операцій), які держава надає як привілей (дозвіл) на певних товарних ринках.

Теорія економічного аналізу права лише починає досліджуватися й популяризуватися в Україні. Однак значення взаємного впливу економіки і права вже не перше десятиліття підкреслюється вченими донецької школи господарського права (наприклад, Г. Л. Знаменським, В. К. Мамутовим, Б. Г. Розовським, В. А. Устименком); правові дослідження проводяться ними з широким використанням економічного матеріалу. Професор В. К. Мамутов називає господарське право «правом технології господарювання» і відмічає, що його зміст становлять в основному правила економіко-технологічного характеру, які здійснюють правове забезпечення економічної політики [36].

Отже, вчення про управління економікою у вітчизняній юридичній науці починало розвиватися в поліцейському праві, що пояснюється ключовою роллю держави в розвитку економіки в той період часу. Проте теорія про дозвільні методи управління господарством, про дозволи як засіб управління в працях учених-поліцейстів розроблені недостатньо. На сучасному етапі розвитку економічних відносин теорія дозвільних відносин повинна напрацьовуватися в науці господарського права з використанням найбільш конструктивних ідей про управління економікою, запропонованих економічною наукою, перш за все – ідей представників школи економічного аналізу права, а також теорії інституціоналізму. Розглянуті філософські й політекономічні ідеї неможливо ігнорувати в законодавчих процесах. Вони можуть стати необхідними путівниками для напрацювання найкращих способів правового регулювання тих або інших різновидів дозвільних відносин. Наприклад, розробляючи умови доступу підприємців до освоєння природних ресурсів, держава повинна виходити з міркувань економічного й екологічного порядку, при цьому важливо враховувати принцип добросовісної конкуренції у підприємстві, недопущення монополізму на відповідних ринках. У цьому випадку, як і в інших, держава має дуже відповідально відноситися до ролі арбітра між інтересами підприємств і споживачів.



**1.2. Видача й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів як засіб державного регулювання господарської діяльності**

Аксіомою економічної науки є теза, що державна політика істотно впливає на виробничі можливості економіки. Метою державного регулювання економіки в цілому є забезпечення найбільшого суспільного добробуту, а відносно фінансових ринків – досягнення їх найбільш ефективного функціонування. Саморегульований ринок не здатний забезпечити ефективність рішень і тим більше – справедливості у розподілі благ і доходів, а тому ринок вимагає державного втручання [37, с. 23, 33–34, 237]. Для визначення можливих напрямків вдосконалення державного регулювання економіки необхідними є як економічні, так і юридичні наукові дослідження.

Незважаючи на тенденцію поступального розвитку науки господарського права в Україні в останні десятиліття, проблематика правового регулювання організаційно-господарських відносин досліджена найменше з усіх видів господарських відносин. Водночас відносини, пов'язані з організацією та управлінням господарською діяльністю, активно аналізуються вченими галузі адміністративного права, прийняття в 2005 році Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему) інтенсифікувало відповідні дослідження.

Термін «дозвільна система» введено в обіг Постановою ЦВК і РНК СРСР від 12 грудня 1924 р. «О порядке производства, торговли, хранения, учета оружия, огнестрельных припасов, разрывных снарядов и взрывчатых веществ», якою встановлено дозвільний порядок для зазначених операцій [38, с. 16]. У радянський період дослідник І. Г. Кириченко визначав дозвільну систему, у широкому розумінні, як діяльність щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов'язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами [39, с. 6]. Перші дослідники так званої дозвільної діяльності щодо підприємництва розглядали видачу дозволів суб'єктам підприємництва як одну з форм дозвільної системи [40] чи різновид дозвільної діяльності [41], якими також вважалися державна реєстрація суб'єктів підприємництва, ліцензування, дозвільна діяльність у сфері економічної конкуренції, обігу зброї тощо <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Перше дисертаційне дослідження дозвільної системи провів В. А. Гуменюк у 1990-ті роки, воно стосувалося дозвільної системи органів внутрішніх справ [38]. Згадуємо про нього тому, що дозвільну систему у сфері поводження зі зброєю, вибуховими речовинами,

До початку 2010-х років в українській науці адміністративного права пропонувалося два визначення дозвільної системи відносно підприємців: 1) як особливого порядку вчинення різними суб'єктами дій, на які потрібно одержати дозвіл, сукупності певних процедур [40, с. 30, 33]; 2) як сукупності правовідносин: а) між органами влади, уповноваженими видавати дозволи, та фізичними або юридичними особами; б) щодо дій з придбання прав (повноважень) по користуванню речовинами, матеріалами, предметами (зайняття видами діяльності), які можуть бути небезпечні для життя й здоров'я людини, загрожувати державним інтересам; в) які виникають з метою забезпечення суспільної безпеки [41, с. 43].

Так звана «дозвільна діяльність органів публічної адміністрації» розглядається дослідниками через призму забезпечення економічної, екологічної й суспільної безпеки [42, с. 206–614], розуміється як певна державно-управлінська діяльність [43, с. 7]. Загалом позиції вчених-адміністративістів щодо розуміння сутності й призначення так званої дозвільної системи можна узагальнити наступним чином: 1) найчастіше вона визначається в широкому розумінні як система відносин щодо видачі органами державної влади дозвільних документів різного характеру і у вузькому – як дозвільна система у сфері поводження зі зброєю, вибуховими речовинами та іншими об'єктами, безконтрольне володіння й використання яких може завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян [38, с. 27, 29, 33–34; 40, с. 30; 41, с. 43–44]; 2) тлумачиться як система, що включає, поряд із відносинами щодо видачі дозвільних документів, інші дозвільні відносини (у сфері ліцензування, сертифікації, патентування тощо) [40, с. 49–52, 54–55; 41, с. 73–74; 42, с. 38; 44, с. 91–92; 45, с. 13; 46, с. 39–65; 47, с. 41]; 3) розглядається як сукупність певних правил [48, с. 38]; 4) досліджується як різновид адміністративної діяльності, порядок певних дій, а також як форма соціального контролю [38, с. 23; 49, с. 22; 40, с. 24–25, 30, 33–34; 41, с. 40; 50, с. 22]; 5) аналізується як вид адміністративного процесу, адміністративного провадження [51, с. 505–506; 52, с. 40]. Як правило, мова йде про окреме дозвільне або дозвільно-ліцензійне провадження у сфері господарювання [53, с. 41–42, 104].

Чинний Закон про дозвільну систему (абз. 2 ч. 1 ст. 1) закріпив легальне визначення вказаного поняття як сукупності урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку із видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру.

---

деякими іншими об'єктами окремі дослідники розуміють як дозвільну систему у вузькому значенні цього слова [40, с. 30; 41, с. 43].

Питання державного регулювання господарської діяльності, його призначення, ефективності, співвідношення з дерегулюванням підприємництва аналізується і в господарсько-правовій літературі. Значний вклад до дискусії внесли такі українські вчені-господарники, як Г. Л. Знаменський, Д. В. Задихайло, В. К. Мамутов, В. А. Устименко, В. С. Щербина. Водночас питання про дозвіл (видачу дозволів) як правовий інструмент або метод чи засіб регулювання господарської діяльності відповідні дослідники майже не аналізують або згадують побіжно. Так, О. В. Сергійко відніс дозвіл до числа елементів мікрорівня дерегулювання як той, що пов'язаний із спрощенням створення суб'єктів господарювання [54, с. 138]. О. М. Вінник кваліфікувала видачу дозволів як складову управлінської функції держави, одну з правових форм керівництва економікою [55, с. 19], О. П. Подцерковний – як засіб регулювання, що охоплюється методом легалізації господарської діяльності [56, с. 76]. Н. О. Саніахметова, М. Г. Ісаков, Г. В. Пронська називали серед адміністративно-правових методів регулювання підприємництва і дозвільний метод (наприклад, при видачі ліцензії), метод дозволу (видача дозволу антимонопольними органами, ін.) [57, с. 25], метод надання дозволів [58], метод видачі й анулювання ліцензії [59, с. 494]. Г. В. Пронська наводить в якості прикладу управлінських рішень рішення щодо видачі й анулювання дозволів [59, с. 493]. Видачу дозволів також зараховують до числа елементів легалізації підприємницької діяльності [60, с. 149, 151].

На нашу думку, дозвільні правовідносини у сфері господарювання опосередковують застосування такого засобу державного регулювання господарської діяльності, як видача й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів. З метою обґрунтування цієї тези зупинимося спочатку детальніше на понятті дозволу. Відмітимо, що під поняттям «дозвільні документи» розуміємо документи дозвільного характеру в значенні Закону про дозвільну систему (абз. 4 ст. 1) та інші дозвільні документи, які видаються суб'єктам господарювання дозвільними органами у рамках дозвільних правовідносин, що складаються в деяких із сфер, визначених у ч. 2 ст. 2 указанного Закону, та не вказаних у цій правовій нормі (наприклад, у зовнішньоекономічній діяльності).

Етимологічне значення дозволу таке: зняття заборони; згода, що дає право на здійснення чого-небудь; документ, який посвідчує таке право [61, с. 312]. В юридичній енциклопедичній літературі тлумачиться поняття правового дозволу: це передбачена законом міра можливої поведінки, що забезпечує задоволення суб'єктивних прав та юридичних інтересів особи; він має активний характер і створює сприятливі умови

для реалізації прав та інтересів у межах закону [62, с. 266]. С. С. Алексєєв визначав юридичний дозвіл як суб'єктивне юридичне право, соціальний сенс якого в тому, що воно дає можливість (простір) для вільної, активної поведінки самому носію дозволу [63, с. 54–55]. Вчений розробив концепцію про загальнодозвільний і дозвільний типи правового регулювання. Він відмічав, що права, які надаються суб'єктам у дозвільному порядку, – це не просто «виключення» із загальних заборон, у зв'язку з дозвільно-організованим характером регулювання такі права розгортаються і набувають самостійного значення, незрідка – особливу подобу, виражаючи соціальну свободу учасників суспільних відносин [63, с. 103–111, 129–130]. О. Ф. Скакун розуміє дозвіл як надання особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення відносно реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки [64, с. 496]. Дозвіл розглядається дослідниками як один із правових засобів, правових інструментів (зокрема, засобів стимулюючого характеру або регулятивних засобів) [42, с. 12–13, 125; 65, с. 50; 66, с. 141; 67, с. 332], як юридичний спосіб правового впливу на економічні відносини [68, с. 56].

В адміністративно-правовій літературі дозвіл уповноважених органів влади у сфері господарювання розуміють як адміністративний акт, дозвільні документи – як правові форми державно-управлінської дозвільної діяльності [69, с. 117–118], як засіб діяльності управлінських інститутів публічної влади у сфері підприємництва [40, с. 24–25]. Окремі науковці-господарники визначають дозволи як суб'єктивні права на власну активну поведінку в цілях реалізації власного інтересу [70, с. 89] (мова йде про дозвіл у загальнодозвільному типі правового регулювання). В еколого-правових наукових дослідженнях спеціальні дозволи в галузі природокористування визначають як правоустановчі документи, з якими пов'язується виникнення права природокористування [71, с. 322].

Отже, поняття дозволу органів влади в галузі господарювання пов'язується науковцями із впливом державних органів на поведінку суб'єктів права (зокрема, й управлінським впливом), унаслідок чого вони набувають правову можливість на юридично значимі дії. Таке тлумачення дозвіл має в рамках дозвільного, але не загальнодозвільного типу правового регулювання.

Загальнодозвільний тип правового регулювання знаходить свій вияв у господарському законодавстві в нормах про принцип свободи підприємницької діяльності в межах, визначених законом, та тих нормах, що регламентують відносини між органами влади, наділеними господарською компетенцією, та суб'єктами господарювання (ст. 6, ч. 1 ст. 23, ст. 43, 44 ГК України тощо).

Примітно, що поняття дозволу тлумачиться в господарсько-правовій науковій літературі з позицій саме загальнодозвільного типу регулювання. Так, вчені підкреслюють, що правовий режим підприємництва виражається переважно в дозвільному характері (типі) правового регулювання, дозволи тут є ключовим елементом правового регулювання [70, с. 89; 72, с. 54]. Відповідні дозволи, що створюють загальнодозвільний тип регулювання (його ще називають загальним дозволом), базуються на презумпції дозволу виконання тих чи інших дій [73, с. 16–17]. Дозвіл тлумачиться як визначальний правовий засіб, покликаний забезпечити соціальну свободу й активність підприємця, здійснення його реальних прав [70, с. 89]. Однак у нашому дослідженні мова йтиме про дозвіл як елемент дозвільного типу правового регулювання господарських відносин та про правовідносини, пов'язані з його видачею або припиненням (зупиненням) дії.

Дозвіл уповноважених органів влади, наділених господарською компетенцією у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання (дозвільних органів), на вчинення окремих господарських дій є правовим засобом (інструментом). Для характеристики способу впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання законодавець застосовує поняття «засіб державного регулювання господарської діяльності» (ст. 12 ГК України), також науковці послуговуються терміном «господарсько-правовий засіб» (наприклад: 74, с. 26; 75, с. 35; 76, с. 82–83). Указаний термін є результатом галузевого опрацювання загальнотеоретичного поняття правового засобу: правові засоби, за допомогою яких здійснюється передбачений законодавством державний вплив на господарську діяльність, отримали в науці господарського права назву засобів державного регулювання господарської діяльності.

Засіб державного регулювання господарської діяльності визначають як засіб впливу держави на сферу підприємництва з метою створення або забезпечення умов її діяльності відповідно до прийнятої національної економічної політики [74, с. 87], як установлений законом економічний, організаційний, правовий інструмент (знаряддя) регулюючого впливу держави в особі уповноважених органів на діяльність суб'єктів господарювання [75, с. 13]. Застосування таких засобів має на меті забезпечення оптимального державного регулювання, поєднання ринкового саморегулювання економічних (господарських) відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів у державі [75, с. 13–14].

Поряд із поняттям засобу державного регулювання господарської діяльності застосовними в науці господарського права є категорії методу й форми державного впливу на господарську діяльність (відносини).

Фактично ці терміни мають адміністративно-правовий генезис, розроблялися в науці адміністративного права. У радянський період були напрацьовані поняття адміністративних та економічних методів управління. Адміністративні методи визначалися як способи прямого позаекономічного впливу, що спираються на силу державної влади, коли бажаний результат досягається за допомогою вказівки (наказу) компетентного органу влади, що підлягає обов'язковому виконанню. Водночас економічний метод є управлінським методом цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів, якими управляють, коли застосовується непряме управління шляхом впливу на інтереси відповідних суб'єктів із використанням таких економічних важелів, як ціна, премія, кредит і под. [76, с. 113; 77, с. 78; 78, с. 168–169; 79, с. 157].

У радянській та сучасній господарсько-правовій літературі зустрічаємо аналогічне розуміння економічних (непрямих) та адміністративних (прямих) методів державного регулювання (управління, впливу) господарської діяльності (економіки) [55, с. 22; 56, с. 78; 59, с. 494; 80, с. 10; 81, с. 75–76; 82, с. 282]. Сучасні науковці відмічають, що адміністративні методи дозволяють здійснювати керівництво за допомогою визначення прав та обов'язків їх об'єктів, характеризуються індивідуалізованими командами, одностороннім вибором органом влади єдиного способу вирішення завдання або конкретного варіанта поведінки [83, с. 31]. Н. О. Саніахметова зазначає, що адміністративні методи впливу на економіку застосовуються у випадках неприйнятності або недостатньої ефективності вирішення завдань за допомогою економічних методів (у сфері природних монополій, охорони навколишнього природного середовища тощо) [81, с. 75–76]. О. П. Подцерковний указує, що прямі методи (засоби) впливу на економіку необхідні, крім того, й для захисту національних економічних інтересів у системі міжнародних зв'язків та стратегічно важливих галузей економіки [56, с. 79].

В. М. Гайворонський тлумачить метод державного регулювання економіки як спосіб впливу держави на економіку, що реалізується через застосування державою різних засобів регулювання господарських відносин [84, с. 26]. О. П. Подцерковний розуміє метод як прийом впливу держави через різні державні органи на суб'єктів господарських відносин, а форму – як зовнішній вираз відповідних дій державних органів [56, с. 74]. Причому метод державного впливу може мати різні форми й засоби та складатися з певного набору засобів регулювання. Наприклад, метод легалізації господарської діяльності має такі форми, як: нормативне й індивідуальне регулювання, управління й контроль і складається з таких засобів, як: реєстрація суб'єктів господарювання, ліцензування й одержання «інших документів дозвільного характеру» [56, с. 74, 76]. Таким чином, методи й засоби державного регулювання господарської

діяльності співвідносяться в концепції названих вчених як ціле й часткове. Н. О. Саніахметова зараховує ліцензування підприємництва до кола засобів державного регулювання підприємництва [81, с. 90], О. М. Вінник – до числа адміністративних методів [55, с. 23].

Вважаємо, що поняття засобу й методу державного впливу на господарську діяльність (її державного регулювання) є синонімічними. Можна класифікувати відповідні способи впливу, за прикладом О. П. Подцерковного, на загальні та конкретні. Однак це не змінює сутності засобу (методу) державного впливу (регулювання) як певного способу впливу на господарську діяльність – того правового засобу, що має на меті досягнення позитивних для суспільства й сфери господарювання результатів.

В. Г. Олюха та О. В. Джафарова робили огляди наявних у теорії права та господарсько-правовій науці підходів до розуміння поняття правового засобу та господарсько-правового засобу [42, с. 12–14; 85, с. 75–82]. Тому, не зупиняючись на відповідному питанні детальніше, зауважимо, що поділяємо інструментальний підхід до права, який підтримується авторитетними науковцями галузі теорії держави і права (С. С. Алексєєв, М. М. Марченко та ін.). Розглядаючи з використанням такого підходу державний вплив на сферу господарювання через діяльність дозвільних органів, можна дійти висновку, що і власне дозвіл, і видача дозволів та їх анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) є правовими засобами, зважаючи на таке.

О. В. Малько, М. М. Марченко визначають правові засоби як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) та діяннях (технології), метою яких є задоволення інтересів суб'єктів права, а також досягнення соціально корисних цілей [67, с. 326; 86]. Вчені розрізняють правові засоби двох видів: засоби-установлення (інструменти) та засоби-технології. До перших відносять суб'єктивні права й обов'язки, пільги, заборони, покарання тощо, до других – акти реалізації прав та обов'язків та загалом усю юридичну діяльність [67, с. 327–328]. Послугуючись ознаками відповідних правових засобів [67, с. 327], можна охарактеризувати дозвіл на здійснення певних господарських операцій (дій зі здійснення видів господарської діяльності) як правовий засіб-установлення (інструмент):

1) цьому правовому засобу притаманна субстанційність. Сутністю дозволу як правового засобу є визначена законом можливість суб'єктів господарювання здійснювати певну господарську операцію / дії зі здійснення видів господарської діяльності за умов, закріплених законодавством. Отже, цей засіб характеризує юридичну можливість реалізації окресленого законом переліку допустимих господарських дій у

сфері господарювання після отримання відповідного дозвільного документа або державної реєстрації декларації про провадження господарської діяльності. Примітно, що дозвіл як правовий засіб перебуває в діалектичній єдності з таким правовим засобом, як заборона здійснювати певні господарські дії за відсутності отриманого дозвільного документа або реєстрації декларації про провадження господарської діяльності (абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону про дозвільну систему);

2) інформаційний характер. Дозвіл на проведення певних видів господарських дій передбачений різними законами, узагальнений перелік найбільшої групи дозволів визначено Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. (далі – Перелік документів дозвільного характеру). Відповідно, суб'єкти господарювання «інформовані» про те, що здійснювати окремі господарські дії вони вправі лише за умови отримання дозволу від уповноважених органів влади та про те, що за відсутності дозволу такі господарські дії будуть протиправними;

3) статичний характер дозволу проявляється в тому, що він є лише передбаченою законом юридичною можливістю, яка має бути реалізована за бажанням суб'єкта господарювання, не діє автоматично, потребує для застосування дій зацікавленого суб'єкта господарювання і дозвільних органів;

4) цей засіб очевидно перебуває у сфері необхідного. Отримання дозволу на здійснення певних господарських дій є результатом добровільної дії зацікавленого суб'єкта господарювання, що розширює його обсяг господарської компетенції. Однак господарюючий суб'єкт вимушений отримувати дозвільний документ, оскільки такими є вимоги закону;

5) дозвіл сам по собі – лише модель, яка в процесі її використання може призвести до досягнення визначених цілей як для суб'єкта господарювання, так і для органів господарського керівництва.

Поняття дозволу як правового засобу слід розглядати в нерозривному зв'язку з діями дозвільних органів щодо видачі, анулювання (скасування, зупинення чи продовження строку дії) дозвільних документів.

Видачу й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів можна визначити правовим засобом-діянням (технологією). Зважаючи на ознаки відповідного виду правових засобів [67, с. 327–328], характерними для нього є такі риси:

1) цей засіб напряму пов'язаний із таким правовим інструментом, як дозвіл, – він є результатом застосування дозволу як правового інструмента;

2) має енергетичний характер: реалізація цього правового засобу є результатом активності учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання, що спрямована на досягнення їх інтересів;



3) володіє динамічним характером. Сутність аналізованого правового засобу проявляється в певних активних діях дозвільних органів із застосування дозволу як правового інструмента, що знаходять своє втілення у вигляді рішень дозвільних органів, оформлених дозвільних документах;

4) проявляється в поведінці дозвільних органів, яка реально здійснюється на підставі звернення зацікавленого суб'єкта господарювання або в процесі контролю за господарськими діями останнього;

5) унаочнюється такий правовий засіб у формі рішень дозвільних органів (про видачу, анулювання / скасування, зупинення й продовження строку дії дозвільних документів) та у формі дозвільних документів, що є правозастосовчими актами. Указані рішення, дозвільні документи є свідченням завершального етапу процесу досягнення цілей і задоволення інтересів учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

З огляду на достатньо усталені поняття прямих (адміністративних) методів регулювання господарської діяльності, видачу й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів можна кваліфікувати як прямий метод (засіб) державного регулювання господарської діяльності.

Теоретики права відмічають, що мета є парною діалектичною категорією поняття правового засобу, а розумно обрані й перевірені на практиці засоби – це запорука високої продуктивності права [67, с. 322, 332–333]. Застосування аналізованих правових засобів має на меті досягнення певних цілей щодо забезпечення й гарантування дотримання публічних інтересів у сфері господарювання. Установлення в законодавстві правил про видачу й анулювання дозвільних документів та їх застосування спрямовано на формування й підтримання правового господарського порядку. Правовий господарський порядок – це невід'ємний засіб забезпечення стійкого розвитку економіки [87]. В основі забезпечення правового господарського порядку лежить публічний господарський інтерес, який визначають як визнаний і такий, що охороняється державою на рівні закону, інтерес соціального об'єднання (народу, територіальних громад) в організації і здійсненні господарювання в такий спосіб, який служить умовою й гарантією її існування і розвитку [88, с. 78].

Правовий господарський порядок установлюється з досягненням цілей економічної, екологічної політики та політики в соціально-економічній сферах, визначених у статті 10 ГК України. Це є можливим, серед іншого, за допомогою аналізованого засобу державного регулювання господарської діяльності. Видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів має на меті

забезпечення (охорону) інтересів: споживачів товарів і послуг, забезпечення продовольчої безпеки громадян (експлуатаційні дозволи, ветеринарні документи, дозволи органів санітарно-епідеміологічного контролю, органів у сфері карантину рослин) [89], учасників дорожнього руху (погодження проєктів щодо будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг), членів відповідних територіальних громад (дозволи на розміщення зовнішньої реклами, дозвільні документи у будівництві), суспільства в цілому (наприклад, висновок з оцінки впливу на довкілля, висновки з електромагнітної сумісності, дозволи на транскордонне перевезення небезпечних відходів, у сфері державного експортного контролю).

Також застосування вказаного засобу державного регулювання у сфері господарювання переслідує мету: охорони навколишнього природного середовища, рослинного й тваринного світу, забезпечення екологічної безпеки (досягається за допомогою дозволів у сфері екології), інформаційної безпеки держави та національного суверенітету (дозвіл на ввезення видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України, дозвіл на торгівлю товарами подвійного призначення тощо), охорони об'єктів культурної спадщини (дозволи у сфері поведінки з пам'ятками культурної спадщини й культурними цінностями), забезпечення соціальної спрямованості економіки України (дозволи в зовнішньоекономічній діяльності і митній справі).

Слід підкреслити, що ці та інші легітимні цілі обмежень підприємництва закріплені в Конституції України (ч. 4 ст. 13, ч. 4 ст. 42, ст. 66). Як зазначає Д. В. Задихайло, інформаційна безпека, соціальна спрямованість економіки, державний та національний економічний суверенітет є якісними параметрами функціонування економічної системи [90, с. 219–220]. Сучасна економічна думка пов'язує економічну безпеку з політичною, інформаційною та військово-політичною безпекою. Цей зв'язок устанавлюється через відповідні інструменти та важелі дієвого впливу [91, с. 49]. Одним із таких інструментів можна вважати дозвіл на господарські операції / певні дії зі здійснення видів господарської діяльності.

Підтримуючи наукові розробки О. В. Клепікової, яка опрацювала поняття безпеки господарської діяльності [92, с. 168–173], можна визнати, що досліджуваний засіб державного регулювання господарювання використовується в цілях забезпечення безпеки господарської діяльності. Остання, за переконанням дослідниці, передбачає своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним

інтересам у сфері господарювання. Щодо видачі й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів, то це може сприяти попередженню або ліквідації як власне економічних ризиків (зокрема, у сфері зовнішньоекономічної діяльності), так і іншого характеру ризиків: біологічних, екологічних, інформаційних тощо.

В окремих законодавчих актах прямо закріплено мету застосування дозволу як правового засобу, до прикладу, у законах України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» (ст. 10), «Про ветеринарну медицину» (ч. 1 ст. 32) (охорона території України від занесення хвороб тварин з території інших держав або карантинних зон, захист населення від хвороб, спільних для тварин і людей, контроль за дотриманням санітарних норм, недопущення негативного впливу небезпечних факторів, пов'язаних з діяльністю об'єктів експертизи, тощо).

У більшості випадків цілі застосування дозволу в механізмах державного регулювання господарської діяльності можна визначити з урахуванням аналізу підстав відмови у видачі, зупинення або анулювання (скасування) дозвільних документів. При цьому профільний Закон про дозвільну систему не містить норми, яка би однозначно пояснювала підставу (причину) застосування правового засобу дозволу в державному регулюванні господарської діяльності. Непряма відповідь надається, очевидно, через визначення такого принципу державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, як захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави (абз. 2 ст. 3 Закону). Для порівняння зазначимо, що Закон Грузії «Про ліцензії і дозволи» від 24 червня 2005 р. (ч. 1 ст. 2) [93] пов'язує використання правових засобів ліцензії та дозволу з підвищеною небезпекою відповідної діяльності / дій для життя, здоров'я людей чи сферами державних, суспільних інтересів. Аналогічним є підхід казахського законодавця (ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 8, ч. 5 ст. 17 Закону «Про дозволи і повідомлення» від 16 травня 2014 р. [94]).

Враховуючи викладене, вважаємо обґрунтованим твердження про існування таких правових засобів, як дозвіл та видача й анулювання дозвільних документів (їх скасування, зупинення та продовження строку дії). З огляду на достатньо усталене в науці поняття засобу державного регулювання господарської діяльності, можна стверджувати, що для механізму державного регулювання господарської діяльності такий правовий засіб, як видача й анулювання дозвільних документів (їх скасування, зупинення та продовження строку дії), набуває характеру засобу державного регулювання господарської діяльності. Водночас сам дозвіл не варто тлумачити як засіб державного регулювання господарювання.

За науковою класифікацією правових засобів [67, с. 332] проаналізовані вище правові засоби можна кваліфікувати як регулятивні, господарсько-правові, матеріально-правові, звичайні. Дозвіл є нормативним, а видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів – індивідуальним правовим засобом.

Абсолютна більшість прав, які надаються суб'єктам господарювання на підставі дозвільних документів, – це права «провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності» (абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону про дозвільну систему). Такими є права на здійснення різного роду робіт (будівельних, днопоглиблювальних, робіт підвищеної небезпеки, земляних та інших робіт на пам'ятках культурної спадщини тощо) та інших господарських операцій (розміщення зовнішньої реклами, переміщення окремих груп товарів через митний кордон України, транскордонне перевезення небезпечних відходів, ін.).

Пропонуємо замість лінгвістичної конструкції «дії щодо здійснення господарської діяльності» застосовувати простіший термін – господарська операція. Це поняття не слід ототожнювати з поняттям господарської операції за бухгалтерським законодавством. У даному випадку мова йде про окремі роботи, інші дії, які вчиняються суб'єктом господарювання в процесі здійснення господарської діяльності. Такі роботи чи господарські дії є окремими складовими цілісного / єдиного процесу господарської діяльності. На відміну від господарської діяльності, яка здійснюється систематично, господарські операції реалізуються протягом обмеженого періоду часу, епізодично або одноразово чи стосуються здійснення дій господарського характеру відносно окремих об'єктів, обмеженої кількості товарів і под. Наприклад, дозвіл на виконання будівельних робіт видається на право будівництва одного об'єкта містобудування, ветеринарне свідоцтво підтверджує ветеринарно-санітарний стан однієї партії продуктів тваринного походження. Зауважимо, що подібне бачення господарської операції висловлювалося в науковій літературі; вчені-господарники розглядають господарські операції як елементи господарських процесів, з яких складається господарська діяльність, її окремі фрагменти [95, с. 110; 96, с. 184–185].

Господарські операції, на які видаються дозвільні документи, є необхідним елементом щоденної господарської діяльності суб'єкта господарювання. Так, підприємства різних галузей господарювання (нафтогазової, лісової, кондитерської й косметологічної промисловості тощо) використовують обладнання підвищеної небезпеки, природні ресурси, виконують роботи підвищеної небезпеки. Для здійснення основного виду господарської діяльності ці підприємства, як правило, не

повинні отримувати дозвільні документи, однак їх господарська діяльність є неможливою без експлуатації вказаного обладнання чи використання природних ресурсів. Застосування в цих випадках як правового інструменту ліцензії замість дозволу не є можливим. Ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності спрямовано на забезпечення належної організації суб'єктом господарювання певного виду господарської діяльності. Унаслідок цього видача ліцензії є безстроковою, можливим є використання ліцензійних вимог, на відповідність яким перевіряється організація всієї господарської діяльності потенційного ліцензіата.

Специфічним є правовий режим висновку з оцінки впливу на довкілля. Він дає право розпочинати здійснювати безстроково господарську діяльність після проведення оцінки можливих екологічних ризиків діяльності. Отримання такого висновку є одним із елементів юридичного складу, з яким пов'язується виникнення права на здійснення як деяких видів господарської діяльності (нафтопереробне, хімічне, металургійне виробництво тощо), так і господарських операцій, що мають тимчасовий характер, однак створюють господарські об'єкти для безстрокового використання (будівництво аеродромів, лижних трас тощо) (ч. 1–3 ст. 3 Закону «Про оцінку впливу на довкілля»).

Свою особливість має правовий режим дозволу на початок початок виконання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки. Відповідний правовий засіб держава застосовує для державного регулювання різних видів господарської діяльності, для окремих із них отримання дозволу є необхідною умовою здійснення основного виду господарської діяльності (наприклад, підприємств енергетичного сектору економіки). Дозволи видаються за результатами експертизи стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання. Аналогічним є правовий режим експлуатаційного дозволу (закони України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про безпечність та гігієну кормів», «Про ветеринарну медицину» [97]). Загалом рішення про видачу названих дозволів – елемент юридичного складу, що є підставою виникнення абсолютних правовідносин по здійсненню різних видів господарської діяльності: діяльності у сфері громадського харчування / ресторанного господарства, гірничодобувної, лісозаготівельної, металургійної, виробництва ветеринарних препаратів, коксохімічної, поліграфічної, збагачувальної, нафтопереробної, деревообробної, зернопереробної та інших видів господарської діяльності.

У наведених вище випадках державне регулювання відповідних видів господарської діяльності / операцій не є можливим із застосуванням ліцензування як засобу державного регулювання. Ліцензування має на меті перевірити кадрову, організаційну й матеріальну спроможність підприємця здійснювати певний вид господарської діяльності, гарантування й забезпечення прав та інтересів споживачів товарів, робіт і послуг, які виробляються ліцензіатами. У випадку застосування дозволу як правового засобу при видачі висновку з оцінки впливу на довкілля переслідується інша мета – забезпечення екологічної безпеки відповідних виробництв або об'єктів, що споруджуватимуться й експлуатуватимуться на відповідній території, а не перевірка стану організації господарської діяльності як сукупності відповідних засобів виробництва, виробничих процесів. З аналогічних причин державне регулювання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки забезпечується з використанням правового засобу дозволу, а не ліцензії; необхідність державного регулювання в такому випадку викликана потребами безпеки виробництва, а відповідне регулювання обмежується перевіркою окремої ділянки господарської діяльності підприємця (використання устаткування), а не всієї організації його господарської діяльності.

Для визначення дій, на які видаються дозвільні документи в описаних вище ситуаціях (не стосовно здійснення обмежених у часі господарських операцій), Закон про дозвільну систему та Перелік документів дозвільного характеру послуговується терміном «провадження дій щодо здійснення видів господарської діяльності». Оскільки видача експлуатаційного дозволу, дозвільних документів за Законом України «Про охорону праці», висновку з оцінки впливу на довкілля та припинення або зупинення дії цих документів впливають на можливість здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності, предметом регулятивного впливу в таких випадках виступають й окремі види господарської діяльності.

Узагальнюючи, можна говорити про надання суб'єкту господарювання на підставі дозвільних документів права на проведення окремих, визначених законом господарських операцій / дій зі здійснення видів господарської діяльності. Дії зі здійснення видів господарської діяльності як предмет державного регулювання є виключенням у механізмі державного регулювання господарювання, що застосовує дозвіл як правовий засіб. Такий спосіб державного впливу на вид господарської діяльності обумовлений специфікою об'єктів, право на експлуатацію (спорудження) яких надається за дозвільним документом (як правило, їх підвищена небезпечність для громадян (споживачів, найманих працівників), довкілля в процесі експлуатації).

Відмітимо, що В. С. Щербина визначає видачу документів дозвільного характеру як один з організаційно-правових засобів державного регулювання господарської діяльності [75, с. 13], О. П. Подцерковний – як один із засобів державного регулювання [56, с. 76]. Нами запропоновано дещо ширший підхід. Адже роль регулятора господарських операцій (діяльності) виконує не лише прийняття дозвільними органами позитивного або негативного рішення відносно видачі дозволу, але й зміна часових рамок дії дозволу, припинення неправомірних господарських операцій / діяльності підприємців у формі анулювання або зупинення (тимчасового припинення) дії дозволу.

Оскільки Господарський кодекс України не містить норми про аналізований засіб державного регулювання, вважаємо за необхідне доповнити перелік засобів державного регулювання господарської діяльності в статті 12 ГК України цим засобом.

Засіб державного регулювання економіки (господарської діяльності) – це один із елементів механізму державного регулювання господарської діяльності [84, с. 26]. Поняття державного регулювання господарської діяльності тісно пов'язується в науковій літературі з поняттями управління й організації господарської діяльності. Указані терміни не є усталеними в науці господарського права. Категорія державного регулювання господарської діяльності в сучасній господарсько-правовій літературі розуміється, в широкому значенні, як така, що охоплює здійснювані державою (державними органами) заходи різного виду. Так, В. С. Щербина до числа таких заходів зараховує економіко-правові, організаційно-правові (управлінські) та юридичні (правові) заходи щодо впорядкування діяльності господарських організацій та фізичних осіб-підприємців [84, с. 11], В. С. Мілаш – заходи законодавчого, адміністративно-виконавчого й контролюючого характеру [95, с. 397]. При цьому правовими формами державного регулювання економіки В. С. Щербина визнає управління, нормативне регулювання й контроль [98, с. 35], аналогічною є позиція О. М. Вінник [55, с. 19]. Н. О. Саніахметова включає до змісту державного регулювання економіки як установлення, так і застосування правил, а також створення державних органів і наділення їх повноваженнями із цілеспрямованого впливу на економічні відносини та підприємницьку діяльність [81, с. 78–79, 89]. До змісту регулювання місцевими державними адміністраціями діяльності суб'єктів господарювання А. М. Захарченко відносить, серед іншого, повноваження з ліцензування окремих видів господарської діяльності [99, с. 8]. Метою державного регулювання визначається реалізація економічної політики, виконання

цільових економічних та інших програм і програм економічного та соціального розвитку шляхом застосування різноманітних засобів і механізмів такого регулювання [75, с. 11], підтримання суспільного господарського порядку в економічній системі України [100, с. 397].

Щодо поняття управління господарською діяльністю, то в нього науковці вкладають такий зміст. Представники київської школи господарського права Г. В. Пронська, В. С. Щербина, О. М. Вінник визначають управління в економіці як прийняття компетентним органом юридично значущих рішень для суб'єктів господарювання з оперативних питань господарського життя [55, с. 21; 59, с. 492; 98, с. 35]. В. С. Щербина розуміє управління як правову форму державного регулювання економіки [98, с. 35], О. М. Вінник – як правову форму державного керівництва економікою [55, с. 19]. О. П. Подцерковний та О. А. Ломакіна також розглядають управління / індивідуальні управлінські рішення (наприклад, діяльність / рішення органів влади у сфері ліцензування) як одну з форм державного впливу (регулювання) на господарську діяльність [56, с. 74–75; 100, с. 4–5]. Засновник донецької школи господарського права В. К. Мамутов тлумачить це поняття як управління господарськими системами, що здійснюється центрами таких систем [101]. О. П. Віхров визначив управління господарською діяльністю через категорію «організація» [102, с. 43, 44, 49]. Особливими є наукові погляди І. М. Кравець на сутність управління: дослідниця вважає за можливе застосовувати цю категорію виключно до господарських відносин між суб'єктами, що пов'язані відносинами власності [103, с. 31].

Як бачимо, у науці господарського права поняття управління господарською діяльністю пов'язується з прийняттям юридично значимих для діяльності суб'єктів господарювання рішень, тлумачення його як форми державного регулювання господарської діяльності. У різних актах законодавства закріплено різний зміст поняття управління тими чи іншими галузями господарювання (наприклад, ст. 5 Закону «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», розд. II Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність»).

Щодо поняття організації господарської діяльності, то в науковій літературі воно, як правило, «поглинається» поняттям управління господарською діяльністю, коли мова йде про організаційно-господарські правовідносини між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень (наприклад: 102, с. 49). Окремі дослідники відмежовують організацію від управління господарською діяльністю [104, с. 126–127], пропонують її визначення [55, с. 15]. Загалом



поняття організації господарської діяльності найменше опрацьовано в науці господарського права порівняно із суміжними з ним поняттями управління й державного регулювання [103, с. 31].

Неоднозначність у розумінні понять державного регулювання, управління, організації господарської діяльності проявляється і в нормах ГК України. Він визначає господарські відносини як такі, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності (ст. 1). З огляду на законодавчий перелік видів господарських правовідносин (ч. 4 ст. 3 ГК), з організацією господарської діяльності насамперед мають бути пов'язані організаційно-господарські відносини. Однак останні ГК України визначає як такі, що складаються в процесі управління господарською діяльністю (ч. 6 ст. 3), а не її регулювання чи організації.

Отже, і наука господарського права, і законодавець демонструють різні підходи до розуміння понять державного регулювання, управління й організації господарської діяльності. Достатньо виваженим видається підхід до аналізованого питання, запропонований О. П. Віхровим. Хоча вчений і розмежує поняття регулювання та управління господарською діяльністю, він доходить висновку, що між управлінням та регулюванням як формами державного впливу на економіку, способами впорядкування, організації економічних процесів немає нездоланної різниці. «З урахуванням цього вважається більш плідним не вишукування різниці й протиставлення управління і регулювання, а їх оптимальне поєднання, насамперед в аспекті державного регулювання економіки, державного управління нею» [102, с. 57]. Близькими за змістом є поняття управління та регулювання господарської діяльності і в розумінні О. П. Подцерковного [56, с. 68]. Усе частіше вчені-господарники пропонують співвідносити поняття організації та управління господарською діяльністю як родові та видові поняття [105, с. 24], розуміти перше поняття ширшим за друге [106, с. 67, 73, 77; 107, с. 18]. Така позиція виглядає доволі переконливою й потребує подальшого наукового опрацювання.

Оскільки наукою господарського права поки що не напрацьовані переконливі аргументи на користь розмежування понять організації, регулювання та управління господарською діяльністю, погоджуємося з позицією вчених, що організація є іманентно притаманним управлінню станом, функцією управління [108, с. 166–169; 109, с. 13–14].

Застосовуючи поняття організації та управління господарською діяльністю до правовідносин із видачі й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів, можна дійти висновку, що реалізація рішень дозвільних органів упорядковує діяльність суб'єкта господарювання, однак це не є основною характеристикою правовідносин між дозвільним органом та суб'єктом господарювання.

Адже певного роду організуючий вплив на діяльність суб'єктів господарювання мають і дії адміністраторів центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які приймають заяви про видачу дозвільних документів від суб'єктів господарювання та передають останнім оформлені дозвільними органами дозвільні документи. Проте управлінський вплив на діяльність суб'єктів господарювання адміністратори ЦНАПів не здійснюють. Саме можливість приймати юридично значущі для суб'єктів господарювання рішення характеризує господарську компетенцію дозвільних органів і дозволяє говорити про їх управлінський вплив на діяльність суб'єктів господарювання. Рішення дозвільного органу наділяє суб'єкта господарювання господарською компетенцією зі здійснення певних господарських дій на підставі дозвільного документа або позбавляє його такого права (розміщувати зовнішню рекламу, розпочинати експлуатацію небезпечного обладнання тощо). Тому можна стверджувати про управлінський характер рішень дозвільного органу у дозвільних правовідносинах.

Також рішення дозвільних органів про видачу дозвільних документів є юридичним фактом, з яким пов'язується виникнення абсолютних господарських правовідносин з проведення визначених законом господарських операцій / дій зі здійснення видів діяльності. Водночас порушення правил здійснення господарської діяльності в процесі реалізації наданого за дозвільними документами права може зумовити припинення такого права та припинення господарської операції (унаслідок анулювання або скасування, зупинення дії дозвільного документа) або стати перешкодою для продовження строку реалізації відповідного права. Видача деяких видів дозвільних документів у сфері екології та використання радіочастотного ресурсу обумовлює виникнення податкових правовідносин (ст. 252–256 Податкового кодексу України).

Видача й анулювання (скасування) дозвільних документів, зміна строку їх дії прямо впливає на діяльність підприємців великого числа галузей української економіки. Об'єктами державного регулювання в даному випадку виступають окремі галузі господарювання чи їх сегменти, зокрема: рибне господарство, будівельний сектор, галузь телекомунікацій, телебачення і радіомовлення, сільськогосподарська діяльність, добувна промисловість, рекламний бізнес, харчова промисловість і ресторанне господарство, зовнішньоекономічна та оборонна сфери, ринок цінних паперів і галузь перевезень вантажів, молочна і м'ясопереробна промисловість, виробництво шкіряних виробів, тваринництво, діяльність аеропортів, морських і річкових портів, гірськолижних курортів, служб таксі, фармацевтичної промисловості, усіх галузей господарювання, діяльність в яких потребує спеціального природокористування

(нафтовидобувна, лісова промисловість, сфера питного водопостачання й водовідведення тощо), зоопаркового господарства, торговельного мореплавства, операції з відходами. З огляду навіть на кількість дозвільних документів, які видаються щороку дозвільними органами в різних сферах управління економікою [110]<sup>4</sup>, значимість аналізованого засобу державного регулювання в механізмі державного регулювання господарської сфери є очевидною.

Діяльність дозвільних органів щодо видачі й анулювання (скасування, продовження строку дії й зупинення) дозвільних документів є діяльністю правозастосовною. Для неї характерні традиційні ознаки правозастосування як різновиду юридичної діяльності [64, с. 415–416], зокрема:

1) така діяльність має державно-владний характер, оскільки здійснюється дозвільними органами та органами, які залучаються в процедурах видачі дозвільних документів і наділені законом відповідною господарською компетенцією;

2) вона має індивідуалізований і конкретизований характер, так як передбачає вирішення конкретної юридичної ситуації щодо можливості чи неможливості наділення окремого господарюючого суб'єкта правом на здійснення господарських операцій / дій зі здійснення видів діяльності або позбавлення (тимчасового позбавлення) його такого права;

3) вона має певний процесуальний характер: видача або анулювання (скасування), зупинення дії дозвільного документа реалізується у визначеному законодавством порядку, який передбачає кілька стадій. Наприклад, видача дозвільного документа процедурно включає прийняття заяви й необхідних документів від зацікавленого суб'єкта господарювання на розгляд, їх перевірку й аналіз, можливим є проведення експертизи, після чого приймається рішення щодо можливості задоволення заяви, здійснюється видача дозвільного документа або направлення заявнику рішення про відмову в його видачі;

4) творчий, інтелектуальний характер дій уповноважених органів, що проявляється в свідомих діях цих органів з реалізації своєї господарської компетенції у дозвільних правовідносинах у сфері господарської діяльності;

5) відповідна діяльність дозвільних органів реалізується на основі норм права. Дозвільні органи приймають свої рішення, керуючись нормами дозвільного законодавства та діючи за правилами ч. 2 ст. 19 Конституції України. У процесі діяльності з видачі дозвільних документів, їх анулювання вони самостійно не створюють правові норми, а лише їх застосовують;

---

<sup>4</sup> Так, у 2019 році було видано біля 4 тис. дозволів на виконання будівельних робіт, біля 1,5 млн ветеринарних документів, тисячі інших дозвільних документів [110].

б) забезпечувальний характер дій дозвільних органів. Рішення дозвільних органів мають обов'язкову силу, як і рішення інших органів влади. У разі їх невиконання добровільно (мова йтиме, очевидно, про рішення щодо зупинення або анулювання дозвільних документів) або вчинення перешкод із реалізації прав, наданих згідно цих рішень, зацікавлені суб'єкти мають можливість захистити свої права (публічні інтереси) в установленому законом порядку (вдатися до самозахисту у допустимих межах, звернутися до суду з позовом про зобов'язання вчинити певні дії / утриматися від певних дій, про застосування адміністративно-господарських санкцій тощо);

7) аналізована діяльність дозвільних органів має юридично оформлений характер: вона завершується ухваленням спеціального акта – рішення, на підставі якого видається, анулюється (скасовується), зупиняється або продовжується дія дозвільного документа. Слід зауважити, що залежно від виду дозвільних правовідносин у сфері господарювання відповідне рішення може прийматися як окремий правозастосовчий акт, або видача дозвільного документа може оформлюватися шляхом заповнення бланка дозвільного документа без ухвалення окремого рішення про це. Наприклад, у разі видачі фітосанітарного і карантинного сертифікатів рішення про їх видачу не приймається (п. 101, 103, 105, 107 постанови КМУ від 15 листопада 2019 р. № 1177 «Деякі питання реалізації Закону України «Про карантин рослин»). Водночас дозвіл на розміщення зовнішньої реклами видається на підставі рішення уповноваженого органу місцевого самоврядування (пп. 13 п. «а» ст. 30, ч. 6 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Дія дозвільних документів може бути обмежена в часі (наприклад, карантинного і фітосанітарного сертифікатів згідно з п. 104, 118 постанови КМУ від 15 листопада 2019 р. № 1177) або бути необмеженою (як, наприклад, дозволу на застосування машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки). Дозвільні документи, які видаються за правилами Закону про дозвільну систему, називаються документами дозвільного характеру й оформляються як власне дозвіл, рішення, висновок, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (закріплені в Переліку документів дозвільного характеру). Правила про оформлення дозвільних документів, які видаються за іншими законами, визначаються останніми.

Застосовуючи положення інституційної економічної теорії, дозволи на здійснення окремих господарських операцій можуть бути кваліфіковані як інституції. При цьому важливо, щоби дозволи не стали виконувати роль інституційних пасток. До структурних інституційних пасток в сучасній економічній літературі відносять адміністративні

бар'єри [111, с. 523, 528], а дозволи у сфері господарювання класично трактують як різновид адміністративних бар'єрів [112, с. 23]. Незважаючи на це, необхідність у відповідному засобі державного регулювання для будь-якої економіки вкрай гостра в зв'язку з необхідністю забезпечення суспільних інтересів.

Так, важливою є роль аналізованого засобу державного регулювання господарської діяльності в забезпеченні прав людини, на реалізацію яких можуть впливати певні види господарських операцій (діяльності). Згідно з Керівними принципами підприємницької діяльності в аспекті прав людини, схваленими резолюцією Ради ООН з прав людини № 17/4 від 16 червня 2011 р. (п. 11–13) (далі – Керівними принципами), підприємствам належить дотримуватися прав людини. Це означає, що їм слід уникати порушення прав людини та усувати несприятливі наслідки для прав людини здійсненого ними впливу. Підприємства можуть впливати на широкий спектр трудових прав, захист довкілля, права територіальних громад і споживачів [113]. Механізм видачі й анулювання низки дозвільних документів (наприклад, будівельних дозволів, дозволів на експлуатацію устаткування підвищеної небезпеки, у сфері екології) безпосередньо може сприяти охороні прав людини і громади.

У коментарі до Керівних принципів указується, що закони й політика, які регулюють створення й поточну діяльність підприємств, безпосередньо визначають поведінку підприємств. На практиці в окремих галузях або в деяких обставинах права людини можуть піддаватися більшому ризику в порівнянні з іншими [114, с. 6, 18]. Цитоване положення коментаря відображено в одному із задекларованих принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності в Україні – принципі захисту прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави (абз. 2 ч. 1 ст. 3 Закону про дозвільну систему). Видача дозвільних документів у сфері господарювання впроваджується в тих галузях господарювання (відносно тих господарських операцій), де існують найбільші ризики для суспільних інтересів, які стосуються й дотримання прав людини (наприклад, будівельна й металургійна галузь, добувна і харчова промисловість, операції з культурними цінностями).

Держави мають здійснювати належний контроль задля виконання своїх міжнародних зобов'язань в області прав людини при укладенні контрактів з підприємствами або прийнятті законодавчих актів для надання послуг, що можуть впливати на права людини [114, с. 10]. Українське законодавство містить вкрай мало норм про укладення подібних контрактів, але використовує за необхідності такий засіб державного

регулювання, як видача й анулювання (скасування, зупинення чи продовження строку дії) дозволів. У нормах дозвільного законодавства закріплено зобов'язання відповідних підприємств у сфері екології, дотримання правил дорожнього руху й перевезення вантажів, правил експлуатації устаткування тощо. Такі зобов'язання можуть закріплюватися і в договорах, які супутні видачі дозволів (мова йде, наприклад, про сферу надрокористування), і в рішеннях дозвільних органів. Так, органи місцевого самоврядування в різних регіонах України практикують закріплювати в рішеннях про видачу будівельних дозволів певні соціально-комунальні зобов'язання забудовників (наприклад, про озеленення території, очищення водойми). Реалізація таких зобов'язань безпосередньо впливає на права людини й фактично означає застосування Керівних принципів у практиці управління господарською діяльністю в Україні.

Аналізований засіб державного регулювання господарської діяльності можна трактувати як різновид обмежень свободи підприємницької діяльності, які можливі лише на підставі закону (п. 8 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ст. 6 ГК України). М. Козачук визначає обмеження свободи підприємницької діяльності як обмеження суб'єктивних прав, які визначають і окреслюють зміст свободи підприємницької діяльності і її об'єм (кількісні показники її правомочностей) [115, с. 146]<sup>5</sup>. Неможливість (законодавча заборона) здійснювати низку господарських операцій без попереднього дозволу (узгодження) уповноважених органів влади, очевидно, певною мірою обмежує свободу господарської діяльності підприємця. Завдяки свободі підприємницької діяльності суб'єкт господарювання може без будь-яких дозволів і узгоджень здійснювати абсолютну більшість видів господарської діяльності (програмування, інжинірингову і консалтингову діяльність тощо), а також більшість господарських операцій (наприклад, перевезення вантажів, закупівлю товарів, будівництво нескладних споруд, полив посівів). Проте права підприємців на розміщення зовнішньої реклами, переміщення підкарантинних груп товарів через кордон, експорт товарів подвійного призначення, будівництво пожежонебезпечних споруд, використання природних і радіочастотного ресурсів, низка інших господарських операцій, а також здійснення деяких видів господарської діяльності (наприклад, надання ресторанних послуг) обмежені в Україні, відповідним «обмежувачем» свободи підприємництва є вимога отримання дозвільних документів.

---

<sup>5</sup> У науковій літературі видачу дозволів на провадження окремих видів виробничо-господарської діяльності сільськогосподарськими товаровиробниками деякі дослідники також розглядають як обмеження у здійсненні такої діяльності [116, с. 12].

Оцінити значення дозволів, видачі й анулювання дозвільних документів як правових засобів у сфері державного регулювання економіки додатково допомагають ідеї нової інституційної економічної теорії, що має фундаментальне значення для економічного аналізу права. Основоположником теорії є видатний економіст Р. Коуз, Нобелівський лауреат 1991 року за праці про транзакційні витрати і право власності. Суть теореми Р. Коуза наступна: якщо транзакційні витрати дорівнюють нулю або незначні, люди самі прийдуть до ефективного рішення без державного втручання. Якщо витрати на проведення обміну перевищують вигоду від такого обміну, обмін не відбудеться [117, с. 313]. Транзакційні витрати розуміються вченим як витрати економічних агентів на укладення угод (на збір та обробку інформації, ведення переговорів, контроль, юридичний захист контрактів) [117, с. 7]. Показовими є наступні назви вказаних витрат: «вартість управління економічною системою» (К. Ероц), економічний аналог тертя (О. Вільямсон) [35, с. 1, 18]. У масштабах економіки такі витрати є додатковими до вартості виробництва витратами, необхідними, щоби товар дійшов до кінцевого споживача [37, с. 464].

Послуговуючися положеннями нової інституційної економічної теорії, витрати учасників економічного обороту на отримання дозвільних документів можна трактувати як одну зі складових вартості економічного обміну. Суб'єкти господарювання витрачають свої ресурси на підготовку документів для отримання дозволу, на взаємодію з дозвільними органами. Відповідно, можливо підрахувати економічну ефективність закріпленої в законодавстві процедури набуття дозволів і в кінцевому рахунку – розмір транзакційних витрат підприємців. Це дозволить проаналізувати шляхи законодавчої та управлінської оптимізації процедури видачі дозволів. Важливими для предмету нашого дослідження є такі положення теорії Р. Коуза:

1) для кінцевого результату не має значення, як первинно розподілені права власності, якщо подальший обмін правами власності має нульові транзакційні витрати [117, с. 7–8];

2) існує серйозний взаємний вплив права та економіки у формуванні транзакційних витрат та економічної системи в цілому. Правами власності мають бути наділені, перш за все, ті суб'єкти ринкової економіки, які найбільш продуктивно, ефективно для суспільства можуть ними скористатися. При цьому повинні враховуватись економічні інтереси тих суб'єктів, які б направили свої зусилля для досягнення найкращих результатів не за рахунок інших суб'єктів, а завдяки більшій ефективності своєї діяльності [117, с. 315–316]. Пораду вченого можна застосувати для економічного аналізу відносин між дозвільними органами та підприємцями в контексті необхідності дотримання інтересів економічної конкуренції в дозвільних процедурах. Не можна допускати, щоби

дозвільний порядок отримання прав на господарські операції / дії зі здійснення видів діяльності мав наслідком недобросовісну концентрацію економічної влади (а згодом – і політичної) у руках окремих господарюючих суб'єктів, оскільки це становить загрозу економічній безпеці держави. Ідеться перш за все про дозволи, що надають доступ до обмежених публічних ресурсів (природні ресурси, радіочастотний ресурс, публічний простір). На жаль, прикладів такої концентрації достатньо немало в Україні. Природно, з позицій НІЕТ транзакційні витрати більшості підприємців в описаній ситуації будуть несправедливо збільшені внаслідок недостатньої ефективності управління діяльністю «привілейованих» економічних суб'єктів.

3) підкреслюється важливість чіткого визначення в законодавстві прав, обов'язків і привілеїв, оскільки якщо сторони обміну вкладатимуть зусилля в зміну законоположень, це приведе до збільшення вартості продукції. Важливо, щоби правові вимоги до передач у процедурі обміну не були дуже обтяжливими для суб'єктів обміну [117, с. 315–316].

4) вчений указував про необхідність не стільки державного контролю, як обов'язку держави створити такі умови, коли б ринковий механізм самостійно вирішував складні ситуації, породжені цивілізацією [117, с. 7–8].

З огляду на положення теорії Р. Коуза, застосування дозволу, видачі й анулювання дозвільних документів як правових засобів у механізмі державного регулювання сфери господарювання матиме економічний сенс і задовольнятиме приватні інтереси за умови, якщо відповідний дозвіл забезпечуватиме економічний ефект у господарській діяльності підприємців і справедливий розподіл ресурсів між підприємцями.

Одним із актуальних питань державного регулювання господарської діяльності є можлива заміна дозвільної моделі регулювання відносин між підприємцями і державою в окремих галузях економіки, стосовно окремих господарських операцій договірною моделлю. Це питання вкрай мало досліджене в науці господарського права в Україні, однак маємо наукове опрацювання договірної й дозвільної моделі природокористування [69]. Про перспективність і легальну можливість відповідних змін в управлінні господарюючими суб'єктами свідчить той факт, що ГК України (ч. 3 ст. 176) допускає регулювання організаційно-господарських відносин договором. Озвучену управлінську дилему слід досліджувати з декількох ракурсів.

Так, виникає загальне питання про придатність договору як засобу правового регулювання суспільних відносин регулювати дозвільні відносини. Зважаючи на специфіку правових інструментів договору й дозволу, можна передбачити, що дозвіл є самодостатнім правовим



засобом, за допомогою якого досягаються бажані цілі економічної, екологічної та соціально-економічної політики. Враховуючи цілі застосування дозволу як правового засобу, вимогу справедливого розподілу ресурсів між підприємцями, порядок видачі й анулювання дозволів, поведінка господарюючих суб'єктів у процесі реалізації права, підтвердженого дозволом, повинні регулюватися насамперед на рівні нормативно-правового акту (наприклад, вимоги екологічної безпеки, ставки плати за використання публічних ресурсів, порядок відбору володільців дозвільних документів). Якщо ж реалізація прав, що надані за дозволом, вимагає уточнення певних «технічних деталей», а господарські відносини допускають можливість окремих домовленостей між державою і підприємцем без порушень правил конкуренції, основоположних принципів господарювання, допустимим було би застосування одночасно дозвільного й договірних засобів регулювання. У законодавстві України передбачені подібні положення. Йдеться, наприклад, про договори про розподіл продукції, угоди з про умови користування надрами, які укладаються за результатами конкурсних / позаконкурсних процедур з оформленням спеціального дозволу на користування надрами (п. 10 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 30 травня 2011 р. № 615, ст. 17 Закону «Про угоди про розподіл продукції»).

Необхідність вибору між дозвільним і договірним способами регулювання може виникнути, зокрема, стосовно регламентації використання об'єктів публічної власності. У науковій літературі висловлюються пропозиції змінити підхід до правового регулювання відносин у сфері господарсько-промислового освоєння природних ресурсів – перейти від дозвільного до договірних порядку допуску до їх експлуатації. Причому такі пропозиції стосуються не тільки відносин з геологічного вивчення й видобування корисних копалин [118, с. 214], а й дозвільних відносин у сфері промислового рибальства, промислової рубки лісу [69, с. 136]. У деяких зарубіжних країнах видача дозволів на експлуатацію публічних ресурсів замінена ліцензійними й договірними механізмами [119, с. 171–175]<sup>6</sup>.

Слід визнати, що у випадках, передбачених актами дозвільного законодавства у сфері господарювання, договір не здатний і не повинен підміняти собою правову основу дозвільних відносин, а також служити способом досягнення економічного результату шляхом «особливих» домовленостей з органами влади на предмет розмірів плати, «уточнення

---

<sup>6</sup> Цікаво, що аналогічний порядок доступу до зайняття окремими видами промислів діяв у козацькій Україні, він отримав назву «оренда промислів» [19, с. 25, 68, 74–83].

площ» і под. Договір може стати лише додатковим засобом регулювання дозвільних відносин, в якому уточнюється порядок реалізації права на господарську операцію, отриманого в установленому порядку. Водночас у рішенні про видачу дозволу мають бути прописані всі істотні параметри, пов'язані з його реалізацією, які не можуть змінюватися в договорі (об'єкт, відносно якого видається дозвіл, термін дії дозволу, зобов'язання підприємця, ін.). У більшості сфер державного регулювання господарської діяльності, що передбачають використання дозволу як правового засобу в механізмі державного регулювання, договір не може бути основним правовим засобом такого регулювання або не може бути використаний в принципі; застосування договору як засобу регулювання відповідних організаційно-господарських відносин суперечитиме суті цих суспільних відносин, оскільки в них відсутній предмет для домовленостей між бізнесом і державою. Наприклад, у правовідносинах з допуску товарів рослинного й тваринного походження до переміщення через митний кордон відсутній предмет для договірної взаємодії між державою та суб'єктом господарювання, як і в правовідносинах щодо надання права на торгівлю товарами подвійного призначення, права на будівельні роботи.

Корисним може бути дозвільний механізм управління господарською діяльністю для окремих сфер економіки, які знаходяться в стані державної монополії. Доцільно звернутися в цьому питанні до праць Р. Коуза. Займаючись проблемою державного втручання в економіку, економіст провів дослідження історії Британської служби маяків; виявилось, що на ранніх етапах послуги маяків могли забезпечуватися приватними підприємцями. Купці й судовласники просили в Корони дозволу на будівництво маяків та утримання мита з суден; роль держави обмежувалася створенням прав власності на маяки та їх підтримкою [120, с. 191]. Історичний досвід повинен перейматися з урахуванням політичних, соціальних, економічних, культурних реалій. Проте невтішні результати державної монополії в окремих секторах економіки України (наприклад, спиртовій промисловості) стали серйозним аргументом на користь зміни державної монополії на іншу модель управління цими секторами економіки.

Також слід враховувати, що права за дозволом на природокористування та права оренди майна суттєво відрізняються. Зміст права за дозволом – це право на експлуатацію природних ресурсів, що становить зміст / сутність господарської діяльності. Право оренди передбачає повернення об'єкта оренди власнику у незмінному стані (за виключенням певного природного зношення), що унеможливорює використання правового інструменту оренди до відносин з користування природними ресурсами.

Загалом порушене нами питання потребує додаткового наукового аналізу, його повне опрацювання неможливе в межах цього дослідження.

Видачу дозвільних документів окремі дослідники розуміють як елемент легалізації господарської діяльності [56, с. 102–103; 121, с. 191]. Інші науковці поділяють так звану дозвільну діяльність щодо підприємництва на ту, що пов'язана з легітимацією суб'єкта підприємництва, і ту, що спрямована на надання такому суб'єкту права на провадження певних дій [40, с. 25].

У загальнотеоретичному значенні легалізацію визначають як правову процедуру, яку здійснює уповноважений суб'єкт з питань визнання, дозволу, підтвердження, узаконення певних об'єктів, суб'єктів, дій в інтересах зацікавлених осіб [122, с. 5]. Її пов'язують із набуттям підприємцем правосуб'єктності [60, с. 163–164]. О. П. Подцерковний тлумачить легалізацію господарської діяльності як наділення суб'єкта господарювання необхідними юридичними документами, що дозволяють йому законно здійснювати господарську діяльність, а легітимацію – як підтвердження законності здійснення господарської діяльності суб'єктом господарювання за результатами перевірки його правовстановлюючих документів і самої діяльності на предмет відповідності вимогам законодавства. При цьому легалізація суб'єктів підприємницької діяльності в Україні може включати державну реєстрацію, ліцензування, дозвільні процедури [56, с. 102–103].

Філологічне тлумачення понять легалізації та легітимації різняться. Легалізація – це узаконення, надання законної сили якому-небудь актові або дії. Легітимація – визначення або підтвердження законності якогось права чи повноваження; документи, що засвідчують це право або повноваження [123, с. 387]. Як бачимо, терміни мають відмінність, яка полягає в предметі узаконення: в першому випадку – це певний акт або дія, у другому – певне право чи повноваження. Оскільки зміст права або повноваження може бути прямо пов'язаний з можливістю вчиняти певні дії, межа між поняттями легалізації й легітимації є достатньо уявною. З огляду на розроблені в науці поняття легалізації й легітимації, їх філологічне тлумачення, надання суб'єкту господарювання права на провадження господарських операцій можна вважати складовою легітимації відповідної господарської операції.

У більшості випадків права на господарські операції, що підтверджуються дозвільними документами, надаються функціонуючим суб'єктам господарювання, доступ до здійснення відповідних господарських операцій не є елементом юридичного складу, з яким пов'язується виникнення господарської компетенції новостворюваного суб'єкта господарювання. Відповідне рішення дозвільного органу наділяє

господарюючого суб'єкта правом вчиняти господарську операцію на тій підставі, що його господарська діяльність організована в належний спосіб для безпечного й законного проведення такої операції. Наприклад, право на будівельні роботи на земельній ділянці надається діючому суб'єкту господарювання, який має законні речові права на відповідну земельну ділянку, належно оформив проектну документацію на будівництво і має ліцензію на будівельні роботи (ч. 3 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Фітосанітарний сертифікат видається на підставі висновку фітосанітарної експертизи, який підтверджує відсутність шкідливих організмів у відповідній партії вантажу (ч. 3 ст. 46 Закону України «Про карантин рослин»).

Що стосується дій зі здійснення видів господарської діяльності, то, як проаналізовано вище, видача дозволів на початок виконання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, висновку з оцінки впливу на довкілля, експлуатаційного дозволу у низці випадків стає елементом легалізації господарської діяльності. Початок функціонування багатьох суб'єктів господарювання неможливий без попереднього отримання цих дозвільних документів (мова йде про металургійні, кондитерські підприємства тощо). Крім того, надання послуг у сфері питного водопостачання і водовідведення неможливе без отримання дозволу на спеціальне водокористування (ст. 48, 49 Водного кодексу України (далі – ВК України)). Телекомунікаційні послуги з використанням радіочастотного ресурсу, поширення теле-, радіопередач можуть надавати лише ті господарюючі суб'єкти, які отримали висновок про електромагнітну сумісність, дозвіл на експлуатацію радіоелектронних засобів та/або випромінюючих пристроїв (ст. 41, 42 Закону України «Про радіочастотний ресурс»).

У законотворчості, науковій та публіцистичній літературі, політичній практиці поширення отримало поняття дерегуляції (дерегулювання) господарської діяльності, яке напряму пов'язується з правовим регулюванням відносин із видачі дозвільних документів (наприклад: 60, с. 149; 124; 125, с. 148; 126, с. 72; п. 1 нечинного вже Указу Президента України від 3 лютого 1998 р. № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності»). Метою дерегулювання визначають формування оптимального співвідношення між ринковими механізмами й державним регулюванням господарської діяльності задля нівелювання адміністративно-економічних, правових та інших перешкод ринковій економіці [54, с. 128].

З точки зору процесів дерегуляції господарської діяльності застосування аналізованого нами засобу державного регулювання господарської діяльності має здійснюватися в такий спосіб, щоби було

встановлено необхідний і достатній баланс між рівнем державного втручання в економіку та свободою господарської діяльності. В останнє десятиліття сталися серйозні регуляторні зміни, унаслідок яких безліч дозволів у сфері господарювання були скасовані або порядок набуття їх був спрощений, але питання подальшого скорочення кількості дозвільних документів продовжує залишатися на порядку денному уряду і неурядових структур<sup>7</sup>.

Для держави важливо діяти зважено й не допускати зайвих спрощень і примітивізації при трактуванні процесів дерегуляції. Подальше скорочення дозволів має бути достатньо обґрунтованим і продуманим, оскільки наявність кожної з груп і видів дозволів у законодавстві, як правило, детерміновано економічними, екологічними чи іншими причинами або потребами в безпеці споживачів, довкілля, здоров'я й життя громадян, національної безпеки. На можливу зміну видів господарських операцій, проведення яких вимагатиме отримання дозвільних документів, і зміст відповідного переліку документів вплив можуть здійснювати наступні чинники: євроінтеграційні процеси, науково-технічний прогрес, накопичений досвід державного управління економікою, реформа системи публічного управління.

Показовим негативним прикладом дерегуляції у сфері дозвільних правовідносин є спрощення дозвільних процедур у галузі будівництва, що відбулось із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. У результаті поширилася практика забудовників занижувати категорію складності об'єктів містобудування, унаслідок чого органи державного архітектурно-будівельного контролю не були залучені до аналізу законності будівництва великої кількості об'єктів [127; 128, с. 88]. Для виправлення ситуації відповідними змінами до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» була звужена сфера застосування декларативного принципу дозвільної системи (ст. 32, 34, 37 Закону).

Науковці-економісти та юристи акцентують на необхідності продуманого державного регулювання у сфері господарювання. Так, В. К. Мамутов підкреслює необхідність оптимального поєднання державного регулювання економіки з ринковою саморегуляцією. Держава не повинна допускати як не виправданого втручання в господарську діяльність, так і економічної анархії [129, с. 59]. Нобелівський лауреат Дж. Стігліц вважає державне управління одним із найбільш важливих

---

<sup>7</sup> Мова насамперед іде про прийняття Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р. з наступними змінами, перехід до видачі дозвільних документів через центри надання адміністративних послуг та застосування електронних технологій у цій сфері правовідносин.

суспільних товарів [130, с. 141] і зазначає: «...Уряди бувають вимушені виправляти помилки дерегулювання, особливо допущені в банківському і фінансовому секторах... інколи дерегулювання буває корисним. Але до нього треба звертатися з великою обережністю» [131, с. 902–904].

Ю. В. Тихомиров відмічає гнучкість засобів державного регулювання. Є стійкі засоби регулювання (наприклад, реєстрація підприємств), більш рухомі (як ліцензування чи податки) та оперативні змінні [132, с. 190]. Видача дозвільних документів та їх анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) є гнучким засобом державного регулювання, що довела практика державного регулювання господарської діяльності в Україні. Скорочення дозвільних документів як напрямок дерегуляції не може визначатися як ціль відповідної державної політики. Політика дерегуляції не має знищити сутність аналізованого засобу державного регулювання господарської діяльності. Важливо оптимально регулювати дозвільні правовідносини у сфері господарювання, щоб вони забезпечували економічну ефективність, справедливий розподіл публічних ресурсів, сприяли забезпеченню дотримання прав людини.

### **1.3. Становлення та розвиток законодавства України про дозвільні відносини у сфері господарювання**

Дослідження історії правового регулювання будь-яких суспільних відносин необхідне в багатьох контекстах (пізнавальному, соціологічному, психологічному та ін.). Вивчення історії дозволяє зробити висновки про правову культуру народу, перешкоджає серйозним похибкам при спробі врегулювати ті чи інші відносини у спосіб, який є неприйнятним для нього. Як відмічав український правознавець П. Д. Юркевич у середині XIX ст., у праві є три головні елементи: національний, історичний та раціональний [133, с. 232, 236]. Кожному етапу розвитку національної економіки властива конкретна система правового регулювання господарської діяльності, яка формує принципи, засоби і методи регулювання господарських відносин і процесів, визначає стратегію еволюції теорії і практики господарювання [134, с. 78]. З метою належного осмислення сучасного стану правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання й напрацювання шляхів його покращення доцільно зупинитися на історії становлення дозвільного законодавства у сфері господарювання.

В історичній ретроспективі правовідносини, що виникали з приводу наділення господарюючих суб'єктів правами з провадження певних господарських операцій, протягом століть своїм об'єктом мали

видачу різних видів привілеїв. У XIX і XX ст.ст. започатковується правове регулювання відносин з видачі дозвільних документів, яке за змістом закладає основи правової регламентації дозвільних відносин у сучасному їх розумінні.

Питанням привілеїв присвячено достатню кількість теоретичних досліджень, наприклад, це праці М. М. Козюка [135], О. В. Малька [136], І. С. Морозової [137], С. В. Поленіної [138]. Історію привілеїв, які надавались різним станам суспільства в Україні, досліджували такі українські історики, як: О. І. Безклубий [139], Д. П. Ващук [140], А. В. Гедьо [141], А. Є. Заяць [142], П. В. Киридон [143], Ю. В. Кузьменко [144], О. С. Стешиц [145]. Роботи О. В. Горяги [146] і І. М. Скуратович [147–149] є поодинокими винятками історико-правових досліджень привілеїв. В останні роки науковці аналізували: станові привілеї у Польсько-Литовській державі [140; 149], привілеї козацької старшини [146], привілеї російських дворян [147], локаційні привілеї населеним пунктам [140; 142; 150; 151], привілеї членам окремих національних громад м. Львова у XIV–XVIII ст. [152], ніжинської та маріупольської грецьких громад [141].

Поняття привілею розуміється авторами переважно в значенні виключних соціальних / майнових прав (негативних виключень) для окремих верств суспільства, окремих фізичних осіб. Український словник іншомовних слів [123, с. 761] характеризує привілей як виключне право, перевагу, яка надається кому-небудь. Укладачі Великого тлумачного словника визначають привілей як особливу перевагу, пільгу, яку закон надає окремим станам, класам; певну перевагу кого-небудь, право на виняткове ставлення до себе порівняно з іншими; право на відмінну ознаку [61, с. 926].

Привілеї класифікують на такі групи: класові, що надавались певній групі (класу) людей в силу їх походження; індивідуальні, які надавались в основному за заслуги перед державою чи монархами, і торгово-промислові привілеї [153, с. 197]. В історії України привілеї отримували також окремі міста (локаційні привілеї, які окрім права на заснування міста, надавали новому місту міські права і право проводити торги) [142; 150; 151], представники національних меншин [152]. Щодо класових привілеїв, то на українських землях у часи Речі Посполитої привілеями користувалися представники шляхетського стану, міщани [154], за часів Гетьманщини – козацька старшина, дворяни в Російській імперії.

На нашу думку, саме класові (станові), торгово-промислові привілеї, локаційні привілеї та привілеї національних меншин є прообразами (прототипами) сучасних дозвільних документів, які засвідчують (підтверджують) права суб'єктів господарювання на певні господарські операції. На відміну від феодального права, буржуазне право виключає

поділ суспільства на стани і всі пов'язані з цим привілеї [155, с. 148]. На місце ленного, церковного та інших складових феодального права в умовах капіталізму приходять приватне й публічне право. Тому прямої аналогії в правовому регулюванні дозвільних відносин у сфері господарювання в наші дні та в попередні історичні періоди немає. Однак оскільки саме перелічені види привілеїв засвідчували права на певні господарські операції, їх правовий режим і практику застосування доцільно розглянути.

Розквіт привілеїв пов'язаний насамперед з етапом феодалізму [156, с. 340]. Як відмічає Р. Б. Шишка, «...суттю привілеїв є дозвіл як перший і головний їх момент.. на той час сам дозвіл розглядався... як милість суверена» [153, с. 196]. Часто станові привілеї мали торгово-промисловий характер (наприклад, привілеї цехам та їх окремим членам).

Середньовічний розвиток українських земель відбувався у державних формаціях Київської Русі, Галицько-Волинської Русі та Речі Посполитої. В останній було дуже розвинено інститут привілею, привілеї належать до числа найважливіших пам'яток литовсько-руського права XIV–XVI ст.ст. [157, с. 195], вони закріплювали основи суспільного й державного ладу в період до укладення Литовських Статутів [158, с. 105]. Привілеї підтверджували норми звичаєвого права, які вже існували, створювали нові права. Один із перших дослідників українського права, проф. М. Чубатий, визначав, що привілеї «...установлювали норми у формі приватних законів для фізичної або юридичної особи, ба навіть для цілих суспільних і етнічних груп» [159, с. 86]. Він поділяв привілейні грамоти на три види: дарчі грамоти, якими князь обдаровував особу (нерухомим майном, сервітутами, правом природокористування); привілеї у вузькому значенні цього слова, що встановлювали винятки із загального правила для окремих приватних осіб, станів, міст (шляхти, міст на магдебурзькому праві, євреїв); грамоти охоронного характеру [159, с. 88].

Український історик права Р. М. Лащенко поділяв привілеї на такі категорії: земські, обласні. Інші дослідники виокремлюють привілеї пожалувані, охоронні, пільгові, земські [157, с. 120]. Привілеї земські надавалися великими князями литовськими як окремим особам, так і окремим інституціям, головним чином церквам і монастирям, окремим станам (шляхті, міщанству тощо) чи містам. Серед іншого, це були привілеї на відкриття корчем для продажу спиртних напоїв, проведення ярмарків, будівництво замків [140; 157, с. 193–195; 160, с. 28]. Локаційні привілеї видавалися новостворюваним містам, закріплювали їх міські права. Значна увага в них приділялася господарським справам; зокрема, за привілеями міські поселення отримували право на проведення ярмарок і торгів. Так, у локаційному документі Немиричеву (1636) його власник



Юрій Немирич обумовив надання пуцц для будівельних потреб, дозволив вільно виготовляти пиво й мед, надав місту торг і три ярмарки [142]. Як бачимо, складовою земських, локаційних привілеїв були норми про економічні права та вольності. У рівній мірі це стосується й магдебурзьких привілеїв.

На українських землях магдебурзьке право з'явилося в останній період існування Галицько-Волинської держави, першим його отримало місто Сянок (1339 р.)<sup>8</sup> [158, с. 83], хоча є інформація про отримання магдебурзького права окремими містами Закарпатської України починаючи з 1329 р. [161, с. 503]. У різний час магдебурзьке право отримали міста Львів, Кам'янець-Подільський, Луцьк, Київ, Житомир, Чигирин, Чернігів, Стародуб, Ніжин, Переяслав, Остер, Полтава і деякі інші. Магдебурзьке право було підтверджено при отриманні протекції московського царя в 1654 р. [162, с. 55] і проіснувало на території України до 1831 р. [157, с. 233–235].

Привілеї були найважливішими документами в історії міст, вони мали обмежений час дії або могли бути довічними [150, с. 9; 151, с. 7]. На підставі привілеїв про надання магдебурзького права міста одержували не тільки право адміністративного самоуправління, а й деяку автономію в господарському відношенні [157, с. 226]. Так, головний орган самоврядування в містах (міська рада) регулювала торгові операції, стежила за дотриманням правил оренди промислових закладів, організувала роботу броварень, солодовень, інших промислів, що їм належали [163, с. 180; 164, с. 167–170]. Цікаво, що тогочасним законодавством встановлювалася відповідальність економічного характеру за здійснення відповідної господарської діяльності без привілею<sup>9</sup>.

В українській історичній науці були систематизовані привілеї, які надавались містам Києву і Львову [150; 151]. Найпоширенішими привілеями економічного характеру за цими документами були дозволи на проведення ярмарок і торгів, право міщан вільно курити горілку, варити пиво й мед, торгувати заморськими винами [159, с. 151; 162, с. 55], створювати міську воскобійню, лазню, кухню [159, с. 149]. У підтверджувальній грамоті на магдебурзьке право Сигізмунда I (1514 р.)

---

<sup>8</sup> Професор М. Чубатий описує наступним чином цю подію [159, с. 23–24]: останній Галицько-Волинський князь Юрій Тройденевич видав у 1339 році грамоту на сяницьке війтівство. Серед іншого, за цією грамотою війт отримував у власність сяницький ринок з правом використовувати його за своїм розсудом, право полювання й риболовлі.

<sup>9</sup> Так, у Статуті Великого Князівства Литовського 1529 р. (п. 17 розділу «Про вольності шляхти і про розширення Великого Князівства Литовського») закріплювалося: «Тайные корчмы должны воеводами отбираться... приказываем... державцам нашим..., чтобы они не допускали незаконно варить пиво в корчмах в неположенных местах, а особенно тем, кто не имел бы нашего пожалования по нашему листу или листу наших предков...» [165, с. 60].

міщанам Києва надавалося виключне право тримати шинки, продавати в них горілку, мед, вино, а прибутки вживати на потреби міста, а також право тримати крамниці й воскобійні [166, с. 52]. Привілей Києву 1516 року виводив із-під замкової юрисдикції ремісничі цехи [150, с. 35; 166, с. 52]<sup>10</sup>. У літературі наводяться приклади магдебурзьких прав містечок на півночі Острозького повіту, які включали й права на проведення ярмарків і продаж алкоголю [167]. Луцьк і Львів отримали так зване право складу, за яким іноземні купці могли в місті продати свій товар лише оптом, а вроздріб продаж могли здійснювати лише місцеві купці; аналогічними були привілеї на гуртівні солі (Луцьк, Кременець), вина (Кам'янець, Могилів) [159, с. 151]. Цікаво, що пізніше, у 1757 р., Київський магістрат для Подолу та його околиць утворив посаду городничого, який мав забезпечити монопольне право міщан на шинкування [166, с. 42]. За висновками проф. М. Чубатого, усі ці привілеї в силу низки причин не змогли забезпечити економічний розвиток міст, і вони занепадають [159, с. 151]. Після Переяславських угод російські царі кілька разів підтверджували попередні привілеї міщанам Києва, однак поступово ці права звужувалися. За часів Катерини II автономний міський лад було втрачено, царський указ від 23 грудня 1834 р. «Про перетворення управління містом Києвом» знищив залишки автономії міста [166, с. 69–70, 81–83, 96, 101].

Цікавою є історія надання привілеїв національним громадам міста Львова. Економічне надання у вигляді права на проведення торгів адресувалось у XIV–XV ст.ст. насамперед католицькій громаді. Українській громаді надані економічні права нарівні з католиками привілеєм короля Сигізмунда Августа 20 травня 1572 р. (право вступати й працювати в будь-яких ремісничих цехах, торгувати будь-якими товарами в Речі Посполитій, право шинкування, продаж (краяння) сукна) [152, с. 5, 9]. Король Сигізмунд III 15 жовтня 1592 р. надав привілей Успенському братству на встановлення друкарні, підтверджений у 1639 р. Тоді братській друкарні надано право монополії на друкування книг кириличним друком у Львові [152, с. 11–12]. Вірменська громада у 1402 р. виклопотала привілей на торгівлю у всьому Польському королівстві. Привілеєм 1578 р. вірмени урівнені в правах з польськими міщанами (щодо торгівлі сукном, алкогольними напоями, зайнятті ремеслами, вступі в цехи). Пізнішими привілеями 1600 р. і 1651 р. умови торгівлі тканинами, вином для вірмен змінювалися [152, с. 16, 21, 22]. На окрему увагу заслуговують привілеї єврейській громаді. Статут Казимира III 1367 р. виділяє, серед іншого, торговий і кредитний привілей євреям. Декрети польського короля 1493 р., 1497 р., 1515 р. регулювали торгівлю євреїв волами й сукном, декрет 1521 р. – ще й торгівлю воском і шкірою [152, с. 25–31].

---

<sup>10</sup> У наступному історичному періоді привілеї цехів підтримували гетьмани [9, с. 140–141].

В історичній науці досліджувався правовий статус ніжинської і мариупольської грецьких громад у середині XVII–XIX ст.ст. [141]. За дослідженням, вони мали права і привілеї в торгівлі, які надавалися гетьманськими універсалами, починаючи з часів Б. Хмельницького.

Історичним прототипом дозволів на будівництво можна вважати дозволи на будівництво замків, будівель на території замків міст у Великому Князівстві Литовському [140; 163, с. 155]. У процесі становлення козацького землеволодіння, при отриманні у власність земель, лісів, озер землевласники одночасно наділялись у грамотах і правами полювання, риболовлі, винокуріння, шинкування [168, с. 90–103]<sup>11</sup>. У пізніший історичний період відповідні права козаків, включно зі свободою зайняття промислами, підтверджувалися Зборівським договором 1649 р. і «Березневими статтями» 1654 р. [168, с. 183]. У Гетьманщині козацька старшина отримала законодавчо закріплені економічні привілеї, наприклад, свободу винокуріння й подальшого безмитного збуту горілки. Протягом тривалого часу старшина зберігала за собою право на безмитне виробництво та продаж меду, тютюну та інших товарів [146, с. 8], привілеї на дигтярну торгівлю, млинарство.

Поширеною в козацькій Україні була так звана «оренда промислів». Прибутки від «оренди» права на здійснення видів господарської діяльності забезпечували основний дохід й економічну незалежність гетьманського уряду від Московії у другій половині XVII – на початку XVIII ст. Цей економічний захід заклав основу добробуту міст і містечок, створив можливості для широких меценатських програм [19, с. 25, 68, 74–83].

У наступний період історичного розвитку українського народу привілеї регулювались у законодавстві Російської імперії. Правову природу, види, підстави виникнення й припинення привілеїв за тогочасним російським законодавством досліджував Д. І. Мейєр [170, с. 260–270].

Д. І. Мейєр розумів привілеї як різновид права поряд з правом за загальним законом. Він класифікував привілеї на: позитивні й негативні; виключні й невиключні; оплатні й безоплатні; особисті й речові (чи реальні); строкові й безстрокові; сприятливі й несприятливі [170, с. 260–263].

У досліджуваний історичний період привілеї надавались як виключення різноманітного виду й діяли в рамках різного роду суспільних відносин. У числі привілеїв Д. І. Мейєр згадує й привілеї у сфері господарювання: право забороняти іншим виробництво певних товарів, виключне право власника чи орендаря типографії на друк театральних афіш, привілеї на утримання аптеки, привілеї займатися певним

---

<sup>11</sup> Детально історію права викурювати горілку й шинкувати дослідив український історик права М. Ф. Тищенко [169].

промислом, що може надаватися різним суб'єктам і діяти для них в одному часовому проміжку. Дослідник відмічав можливість передачі привілейованою особою іншій особі права здійснення привілею (не самого привілею). По-сучасному звучать висновки Д. І. Мейєра, що хоча привілеї встановлюються актом законодавчої влади, немає потреби, щоби кожен окремий привілей встановлювався законодавчою владою. Остання може регулювати тільки правила, за яких допускаються привілеї, а рішення щодо їх надання можуть прийматися органами виконавчої влади [170, с. 261–265, 267]. Фактично, вчений випередив свою епоху, запропонував напрямок розвитку законодавства про дозвільні відносини у сфері господарювання.

Як інструменти державного управління економікою в російському законодавстві у ХІХ ст. також застосовувалися дозволи й свідоцтва. Як указує О. В. Харитонов [41, с. 52], за тогочасним законодавством відкриття будь-яких торговельних або промислових організацій, зайняття деякими промислами вимагали одержання дозволу. Особи, які мали намір здійснювати пошук золота, повинні були отримати дозвільні свідоцтва; подібні правила існували також і в галузі видобутку нафти [171, с. 204]. За часів імператора Олександра ІІ Міністерство внутрішніх справ мало господарський департамент, до чийого відання належало питання про дозволи відкривати приватні типографії і літографії, розігрувати лотереї [28, с. 321–322]. Відкриття й проведення нових ярмарків також вимагало отримання дозволів, відповідні документи стосовно території Правобережної України досліджувалися в літературі [172].

Таким чином, в історичному минулому України отримання прав на здійснення господарської діяльності пов'язувалося насамперед з монаршими, у пізніший період – також і законодавчими привілеями окремим фізичним особам, станам суспільства, національним громадам, мешканцям окремих міст (територій) чи окремим власникам, організаціям, церквам. Проведене дослідження дає підстави говорити про те, що відповідні привілеї у сфері торгової, ремісницької, промислової діяльності є історичними прототипами (аналогами) прав, які надаються господарюючим суб'єктам на підставі сучасних дозвільних документів. З огляду на стан розвитку продуктивних сил, особливості економічної формації, такі привілеї регулювали, насамперед, проведення ярмарок, торгів, виробництво пива, алкогольної продукції, сукна, підпорядкованість цехів і порядок вступу в цехи.

У середньовіччі монарх визначав, що окремі види діяльності (господарські дії) не можуть здійснювати вільно всі суб'єкти, для цього вони повинні отримати дозвіл (привілей); такі дії монархів були обумовлені логікою побудови станового суспільства. Зараз дозвільні

документи видаються всім, хто виконав вимоги держави. Привілеї в середньовічний період адресувалися приватним особам, групам осіб, організаціям, жителям окремих міст; зараз права за дозволами отримують, як правило, суб'єкти господарювання. Отже, привілеї відрізняються від прав за дозвільними документами і дещо іншим змістом, і порядком набуття й реалізації. Зміни, що відбулися, стали результатом серйозних трансформацій правових, політичних і соціальних ідеологій, становленням правових держав, що визнають принципи верховенства права, підприємницької свободи.

Різкі зміни у відносинах між державою й суб'єктами господарювання сталися в радянську епоху. Відомо, що економічні системи відрізняються одна від одної не ідеологією, а принципами та правилами господарювання й економічного управління [34, с. 83]. Тому в умовах одержавленої економіки СРСР, яка не допускала підприємництва, дозвільні правовідносини у сфері господарювання не могли мати тієї структури й змісту, що мали місце в попередній або наступній історичні періоди. Радянські науковці вказували на переважання адміністративних методів управління економікою над економічними у післявоєнний період та створення умов для розширення використання економічних методів лише в 1970-ті роки [173, с. 95].

Питання розвитку радянського законодавства про так звану дозвільну систему у сфері господарювання вивчав О. В. Харитонов [41, с. 55–59], в основному його дослідження присвячено правовому регулюванню видачі дозволів стосовно потенційно небезпечних предметів (зброя, радіоактивні матеріали й под.). Наш аналіз радянського господарського законодавства дозволив дійти висновку про декілька основних тенденцій у правовому регулюванні відносин між державними органами та господарюючими суб'єктами щодо здійснення окремих видів господарських операцій:

1. Використання загального дозволу як одного з основних правових методів управління економікою. Це дозвіл певним видам підприємств або організацій на здійснення таких господарських операцій, як продаж, закупівля чи відпуск продукції, проведення певних робіт чи надання послуг. Відповідні підприємства або відомства не повинні були звертатися за дозволами на здійснення великої кількості господарських операцій. Указаний дозвіл був умонтований в господарське законодавство амбівалентно із заборонаю: тим підприємствам, які не були наведені у відповідних рішеннях уряду, заборонялося здійснювати відповідні господарські операції. Надання підприємствам таких господарських прав у нормативних актах відображалось за допомогою таких лінгвістичних

зворотів, як: «установити, що такий-то вид господарських операцій провадиться виключно такими-то підприємствами», «дозволити таким-то видам підприємств / організацій провадити такі-то господарські операції...». Наведемо в хронологічному порядку окремі приклади подібних законодавчих загальних дозволів:

за постановою Ради Народних Комісарів УСРР від 1 вересня 1935 р. уся роздрібна й оптова торгівля медикаментами, іншим аптечним товаром мала проводитися виключно Аптекоуправлінням України і його обласними філіями через їх підприємства (склади, аптеки, магазини тощо);

на систему магазинів Укркниготоргу покладено завдання торгівлі всіма видами друкованих видань, навчально-наочним і лабораторним приладдям та реактивами для учбових закладів і підприємств, шкільно-письмовим приладдям, шкільними формами і бланками для міських учбових закладів (постанова РНК УСРР від 22 червня 1940 р. № 896; постанова Ради Міністрів УСРР від 4 вересня 1954 р. № 1344). Згідно з постановою РМ УСРР від 8 вересня 1956 р. № 1104 торгівля книжковою продукцією в населених пунктах, де торгове обслуговування населення покладено на споживчу кооперацію, здійснювалася Укоопспілкою, а в інших населених пунктах – Державним комітетом Ради Міністрів УСРР по пресі;

сільським торговим організаціям надано право провадити продаж господарського інвентаря і культтоварів за дрібним оптом хатам-читальням, бібліотекам і клубам, розташованим у сільській місцевості, згідно з розпорядженням РМ УСРР від 26 грудня 1952 р. № 2002-р;

«Укрголоввтормету» дозволено поставляти підприємствам із чавуноливарним виробництвом брикети з чавунної стружки на чавунний лом згідно з постановою РМ УСРР від 5 серпня 1964 р. № 831;

за розпорядженням Ради Міністрів УСРР від 17 листопада 1972 р. № 965 буфетам при видовищних підприємствах і готелях дозволено продаж шампанського і виноградних сухих вин.

Наведені вище приклади ілюструють серйозне втручання держави в оперативну господарську діяльність підприємств. Об'єктом регулювання виступали такі достатньо дрібні питання їх господарської діяльності, як, наприклад, окремі види торгових операцій, у тому числі їх здійснення стосовно окремих груп споживачів товарів або окремих груп товарів.

У привілейованому становищі в господарських правовідносинах перебував державний сектор економіки; по-різному в різні історичні періоди складались управлінські відносини між підконтрольними державі кооперативними організаціями та державними органами. Видача дозволів на певні господарські операції кооперативним організаціям здійснювалася шляхом прийняття Урядом УСРР спеціальних постанов, які формально мали безстроковий характер, хоча державна політика стосовно обсягу господарської компетенції кооперативних організацій змінювалася з

певними проміжками часу. Законодавство не вимагало від таких організацій отримання спеціальних дозвільних документів на проведення тих чи інших господарських операцій. Однак проведення багатьох видів операцій було можливим за наявності відповідного загального дозволу держави, закріпленого в урядових постановах, наприклад, таких, як: постанова РНК УРСР від 22 червня 1940 р. № 896 щодо торгівлі друкованими виданнями й шкільним приладдям; постанова РМ УРСР і ЦК КП(б)У від 21 листопада 1946 р. № 1964 щодо продажу власної продукції підприємствами споживчої кооперації; постанова РМ УРСР від 11 лютого 1956 р. № 185 щодо продажу деяких видів тварин.

2. У радянський період був відсутній нормативний акт, який комплексно або предметно врегульовував дозвільні відносини у сфері господарювання. Водночас у господарському законодавстві можна виокремити розрізнені нормативні акти, які встановлювали правові основи дозвільних відносин у різних сферах господарювання. При цьому таке регулювання здійснювалося до 1970-х років виключно на підзаконному рівні. Це міг бути рівень Уряду УРСР (УСРР) чи СРСР, частіше – рівень окремих відомств.

У таких нормативних документах, як правило, визначалася компетенція органів влади з видачі дозволів. Вони встановлювали обов'язковість отримання дозволів на проведення господарських операцій, проте порядок їх отримання не регламентували. Унаслідок цього господарюючі суб'єкти перебували в очевидно безправному положенні в дозвільних правовідносинах порівняно з державними органами. У деяких нормативних актах під дозволом мався на увазі адміністративний акт, що приймався за розсудом та фактично з ініціативи органу влади, попереднє подання документів зацікавленим підприємством не вимагалось. Так, за постановою РМ УРСР від 17 травня 1972 р. № 233 з дозволу виконкомів обласних Рад депутатів трудящих сільськогосподарські підприємства могли виробляти спирт-сирець з плодово-ягідних і баштанних культур, непридатних для виготовлення консервів.

Найдетальніше були врегульовані дозвільні відносини в галузі капітального будівництва та природокористування, причому з 1970-х років регулювання дозвільних відносин в екологічній сфері розпочало здійснюватися на рівні закону. Стосовно інших сфер і галузей господарювання можна навести такі приклади нормативних положень про отримання дозволів господарюючими суб'єктами:

постановою РМ УРСР від 25 квітня 1949 р. № 919 виконкоми обласних та Київської міської рад депутатів трудящих були зобов'язані видавати дозволи торговельним організаціям на торгівлю морозивом у всіх видовищних підприємствах, на відкриття кіосків, на стоянку лоточників, візків;

рубання, викорчовування, обрізування зелених насаджень у населених пунктах здійснювалося з дозволу відділів комунального господарства (п. 3 постанови РНК УСРР від 29 травня 1922 р.);

управлінням міліції різного рівня (за наявності санкції Головного управління в справах поліграфічної промисловості, видавництва і книжкової торгівлі при РМ СРСР або його місцевих органів) доручено видавати дозволи на відкриття поліграфічних підприємств, придбання поліграфічного й друкарського обладнання (постанова РМ УСРР від 23 липня 1952 р. № 2320);

підприємства торгівлі й громадського харчування, які продають алкогольні напої, зобов'язані були мати спеціальний дозвіл відділу торгівлі виконкому ради депутатів трудящих, у дозволі повинні бути вказані і види напоїв для продажу (п. 2 постанови РМ УСРР від 20 червня 1972 р. № 288).

3. Можна виокремити кілька етапів розвитку радянського дозвільного законодавства у сфері господарювання. Перший можливо датувати 1920-ми роками, коли розгорнулося впровадження «нової економічної політики». У цей період допускалася діяльність приватних підприємств, дрібних кустарів. У випадках, визначених нормативними актами радянської влади, останні мали отримувати необхідні дозволи.

Так, 7 липня 1921 р. ВЦВК СРСР прийняв постанову «Про кустарну й дрібну промисловість», відповідно до якої громадянин віком від 18 років міг організувати одне власне мале підприємство, одержавши на це дозвіл у місцевому раднаргоспі [174, с. 119]. У дозвільному порядку у 1921-1922 рр. здійснювалася торгівля. Приватна торгівля була визнана радянською владою з прийняттям НКВС УСРР 14 червня 1921 р. Інструкції про порядок видачі дозволу на торгівлю й організації пунктів товарообміну. У видачі відповідного дозволу брали участь адміністративні підвідділи НКВС, Надзвичайної комісії, відділ комунального господарства виконкому. Дозвільний порядок торгівлі постановою РНК УСРР «Про торгівлю» від 22 серпня 1922 р. замінений патентуванням [175, с. 48–50], яке мало той же зміст, що й дозвільний порядок торгівлі. Для торгівлі друкарськими машинками й друкованими виданнями слід було мати дозвіл уряду [176, с. 121–122].

Важливим нормативним актом для регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання став прийнятий у 1928 році Адміністративний кодекс УСРР. О. В. Харитонов називає його «своєрідним кодифікованим актом дозвільного законодавства» з огляду чисельність передбачених ним дозвільних документів [41, с. 55]. Примітно, що АК УСРР закріплював, як вимагає і чинний Закон про дозвільну систему, базові правила про дозвільні відносини: перелік видів



діяльності, які потребували отримання дозволів; повноваження дозвільних органів; контроль за дотриманням правил; процедуру отримання дозволу; санкції за відповідні правопорушення.

Разом з проголошенням курсу на індустріалізацію припиняється втілення курсу нової економічної політики, змінюється уклад економіки. Відповідно, другий етап розвитку радянського дозвільного законодавства у сфері господарювання пов'язаний зі згортанням НЕПу й утвердженням правових засад адміністративно-командної системи управління економікою (кінець 1920-х рр. – початок 1930-х рр.).

У післявоєнний період відбувається ускладнення правового регулювання дозвільних відносин, більш детальною стає регламентація порядку видачі тих чи інших дозвільних документів (приклади наведені вище).

Проведений нами аналіз дозволяє дійти висновку, що змістовне наповнення кожного з етапів розвитку дозвільного законодавства у сфері господарювання в часи СРСР визначалося проголошеною економічною політикою держави (щодо сфери поліграфії – також політичними чинниками). З упровадженням адміністративно-командного управління економікою сфера управлінського впливу на економіку з використанням правового засобу дозволу суттєво розширюється, охоплюючи практично всі галузі економіки і дуже велику кількість господарських операцій.

Окремої уваги потребує історія розвитку законодавства, що регулює порядок видачі (анулювання, зупинення чи продовження строку дії) дозвільних документів в незалежній Україні. Його еволюція дозволяє виявити, з яких законодавчих позицій розпочиналося відповідне правове регулювання та якими зараз є засади правового регулювання відповідних відносин.

Можливою є така періодизація історії становлення дозвільного законодавства у сфері господарювання:

1) 1991 р. – кінець 1990-х рр., який характеризувався відсутністю єдиного законодавчого підходу до регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання. Базові господарські закони цього часу («Про підприємництво» від 7 лютого 1991 р., «Про підприємства в Україні» від 27 березня 1991 р.) не мали спеціальних норм про дозвільні відносини, законодавство ототожнювало поняття ліцензії та дозволу<sup>12</sup>, ліцензійних і дозвільних правовідносин. Так, у 1999 році Президент України видав Указ «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності» (від 20 травня 1999 р. № 539/99); незважаючи на назву, Указ визначав напрямки розробки ліцензійного, але не дозвільного законодавства.

---

<sup>12</sup> Відмітимо, що в чинному законодавстві також є норми, в яких поняття «дозвіл» і «ліцензія» вживаються як слова-синоніми (наприклад, ст. 227 Цивільного кодексу України).

Вимоги щодо необхідності отримання та основи правового режиму окремих дозвільних документів в указаний період установлювалися нормативними актами різної юридичної сили. Наведемо такі приклади.

Основи правового регулювання дозвільних відносин у сфері зовнішньої реклами закладені першою редакцією Закону України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. (ст. 15), натомість правове регулювання видачі й анулювання ветеринарних документів – Законом України «Про ветеринарну медицину» лише в редакції Закону від 16 листопада 2006 р.; до цього часу окремі аспекти відповідних дозвільних відносин визначалися наказом Головного державного інспектора ветеринарної медицини України від 7 серпня 1997 р. № 27.

Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності» від 15 липня 2000 р. № 906/2000 (пп. 10 п. 2) Уряду України доручено розробити та запровадити типові правила розміщення малих архітектурних форм, призначених для здійснення підприємництва, передбачивши й правила щодо одержання відповідного дозволу. За дорученням Уряду України Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики наказом № 227 від 13 жовтня 2000 р. затвердив Типові правила розміщення малих архітектурних форм для здійснення підприємницької діяльності;

2) кінець 1990-х років – грудень 2005 року.

У цей час Президент України в межах тимчасово наданих йому Конституцією України повноважень здійснював регулювання економічних відносин. Варто згадати такі Укази Президента України в контексті нашого дослідження: а) від 3 лютого 1998 р. № 79/98, який системно розпочав регуляторну реформу в Україні; б) від 15 липня 2000 р. № 906/2000 (п. 15, 16), яким указувалося про необхідність спростити окремі дозвільні процедури (у сфері будівництва тощо).

Черговий етап регуляторної реформи розпочався в першій половині 2000-х років із прийняттям Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р., норми якого мали певний позитивний вплив на дозвільне законодавство у сфері господарювання. Він увів у законодавство поняття регуляторного акту, визначив особливий порядок його прийняття та принципи державної регуляторної політики. Останні стали важливими орієнтирами для законотворчої роботи з урегулювання дозвільних відносин у сфері господарювання.

Свій вклад у регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання вніс Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. Хоча він не містить окремих норм про ці відносини, однак важливими для їх учасників є положення ч. 3 ст. 12 ГК про регулювання умов, обсягів,

сфери та порядку застосування засобів державного регулювання господарської діяльності законодавчими актами, норми ст. 6 ГК про принципи господарювання.

Описана вище ситуація неналежного правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання сприяла тінізації економіки, не стимулювала підприємців започатковувати власний бізнес і не додавала інвестиційної привабливості державі (про окремі з цих проблем зазначалось у пояснювальній записці до законопроекту «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», внесеного Кабінетом Міністрів України [177]);

3) січень 2006 р. – грудень 2011 р.

Нормативним актом, прийняття якого ознаменувало революційний підхід до правового забезпечення дозвільних відносин у сфері господарювання, став Закон України „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. (набрав чинності 5 січня 2006 р.). Він уперше в українському законодавстві закріпив: принципи державної політики з питань так званої дозвільної системи у сфері господарської діяльності; єдиний порядок і строки видачі усіх різновидів дозвільних документів, наявність яких є обов'язковою для здійснення господарських операцій (за окремими виключеннями); урегулював діяльність дозвільних центрів, які розпочали роботу в усіх регіонах України.

Розвиток дозвільного законодавства у сфері господарювання з 2006 року пішов наступним чином. Правове регулювання відносин щодо видачі й анулювання (скасування, зупинення чи продовження строку дії) найбільшої кількості дозвільних документів почало забезпечуватися базовим (профільним) Законом про дозвільну систему та відповідними спеціальними законами («Про ветеринарну медицину», «Про дорожній рух» тощо), які регламентують особливості видачі окремих видів дозвільних документів. Дозвільні відносини у галузях господарювання, перелічених у ч. 2 ст. 2 Закону про дозвільну систему (державного експортного контролю, державного регулювання ринків фінансових послуг, цивільної авіації тощо), та в деяких інших сферах регулюються лише відповідними спеціальними законодавчими актами (Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність», Митний кодекс України тощо). Закон про дозвільну систему не поширює свою дію на цю групу дозвільних відносин.

Важливою подією, що вплинула на систему дозвільного законодавства у сфері господарювання, стало набрання чинності 5 жовтня 2006 р. нормою ч. 1 ст. 4 Закону про дозвільну систему. За нею окремі важливі аспекти взаємовідносин учасників дозвільного правовідношення у сфері господарювання мають визначатися виключно законами, які регулюють дозвільні відносини (необхідність одержання документа

дозвільного характеру; дозвільний орган; платність або безоплатність видачі документа дозвільного характеру тощо (перелік відповідних питань на сьогоднішній день розширено вдвічі порівняно з першою редакцією Закону)).

Цитоване законодавче правило стало визначальним для зупинення законодавчого хаосу у сфері видачі дозвільних документів. Воно унеможливило дію положень багатьох підзаконних нормативно-правових актів, які встановлювали для суб'єктів господарювання обов'язок отримувати дозвільні документи. Хоча певний період часу окремі органи виконавчої влади продовжували практику зобов'язання суб'єктів господарювання отримувати дозвільні документи, не передбачені законом (наприклад, дозволи на торгівлю), однак ситуація поступово виправилася. З огляду на засадничість процитованих норм Закону для реалізації дозвільних відносин у сфері господарювання, можна навіть стверджувати про дію принципу наявності законодавчої підстави видачі документа дозвільного характеру як одного з принципів видачі дозвільних документів [178, с. 56].

Треба відмітити, що за перші п'ять років дії Закону про дозвільну систему практика діяльності дозвільних центрів засвідчила значне розвантаження підприємців від зайвих дозволів. Уже станом на 2010 рік дозвільні документи потребували 32% підприємств порівняно з 54 % у 2008 році [112, с. 24].

За першою редакцією Закону відносини між дозвільними органами (місцевими дозвільними органами) та суб'єктами господарювання з приводу видачі (переоформлення, анулювання) документів дозвільного характеру базувалися на принципах організаційної єдності та декларативному принципі. Законом України від 15 грудня 2009 р. № 1759-VI аналізований Закон доповнено положенням про принцип мовчазної згоди, на запровадженні якого наполягала Рада інвесторів при Кабінеті Міністрів України [179];

4) січень 2012 р. – квітень 2015 р.

Важливе значення для розвитку дозвільного законодавства у сфері господарювання мало набрання чинності Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 р., яким закріплено вичерпний перелік таких документів (усього – 135 найменувань). Законом України від 9 квітня 2014 р. внесені зміни до вказаного Переліку і зменшено кількість документів дозвільного характеру до вісімдесяти одного. Законами України № 191-VIII від 12 лютого 2015 р., № 867-VIII від 8 грудня 2015 р., № 2740-VIII від 6 червня 2019 р. з Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності виключено ще 3 документи дозвільного характеру.

Необхідно відмітити недосконалість Переліку документів дозвільного характеру, що не охопив усіх видів дозвільних документів, які суб'єкти господарювання мають отримувати для низки господарських операцій. Так, у Переліку відсутні дозвільні документи на право видалення зелених насаджень, розміщення малих архітектурних форм для провадження підприємництва тощо. Однак його юридична вага від цього не знижується. Перелік є документом, що гарантує неможливість кон'юнктурної зміни обсягу регулюючого впливу держави на діяльність господарюючих суб'єктів органами виконавчої влади;

5) із квітня 2015 р. розпочинається період, коли дозвільні центри ліквідуються, взаємодія учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання здійснюється або безпосередньо, або за посередництвом адміністраторів центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Також можливим стало звернення суб'єктів господарювання до дозвільних органів за допомогою засобів телекомунікації, в електронній формі (за наявності технічної можливості на Єдиному державному порталі адміністративних послуг) (Закон про дозвільну систему в редакції від 12 лютого 2015 р.).

Розпорядженням Уряду України від 16 листопада 2016 р. № 918-р була затверджена Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні, за якою на третій стадії відповідної реформи передбачається забезпечити можливість подання суб'єктом звернення документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, в електронній формі, а на четвертій стадії – виконання всіх етапів надання адміністративної послуги в електронній формі та персоналізоване планування необхідності отримання адміністративної послуги. У Концепції визначено Перелік пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово, до якого включено й послуги з видачі кількох документів дозвільного характеру (висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів, дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами тощо).

Зараз лише частина дозвільних документів може бути отримана онлайн за допомогою технічних ресурсів Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Видача деяких дозвільних документів, що здійснювалася через Портал (наприклад, декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки), зараз можлива через портал «Дія» (очевидно, мова йде про поступове згортання функціонування Порталу адміністративних послуг з розширенням технічних можливостей порталу «Дія»).

В Указі Президента України від 29 липня 2019 р. № 558/2019 (пп. 5 п. 1) Уряду України доручено вжити заходів щодо створення єдиного державного веб-порталу електронних послуг. Указом Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019 також визначені окремі напрямки змін в організації процедур надання адміністративних послуг. На сьогоднішній день через Єдиний портал державних послуг «Дія»<sup>13</sup> можна отримати кілька дозвільних документів, таких як: дозвіл на спеціальне водокористування, дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, подати декларацію про відходи, декларацію відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, деякі інші.

У листопаді 2019 р. розпочалося тестування електронної системи з видачі ветеринарних документів. Відкритими є реєстр висновків санітарно-епідеміологічної експертизи<sup>14</sup>, реєстр дозвільних документів у будівництві<sup>15</sup>; на сайті Державного агентства лісових ресурсів України викладено інформацію про видані лісорубні квитки, починаючи з 2016 року<sup>16</sup>. У грудні 2019 р. Держгеокадастр України розпочав публікацію рішень про надання дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту)<sup>17</sup>.

Як бачимо, правове регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання за часів незалежності України перейшло серйозні зміни, завдяки яким посилилися гарантії свободи підприємницької діяльності, достатньою мірою збалансувалися позиції державних органів і суб'єктів підприємництва у відповідних правовідносинах. Від суб'єктів господарювання вимагається отримання доволі невеликої кількості дозвільних документів. Подальші полегшення для підприємців у цій сфері передбачаються з переходом до їх електронної взаємодії з дозвільними органами.

Однак, як слушно відмічає О. П. Подцерковний, не можна пов'язувати реформи тільки зі зміною управлінських форм і прийняттям нових законів без турботи про економічний курс, який буде реалізовуватися [56, с. 75]. Застосування електронних технологій для дозвільних процедур у сфері господарювання є правильним менеджерським кроком з точки зору організації взаємодії суб'єктів господарювання і дозвільних органів, однак питання розвитку дозвільного законодавства у сфері господарювання потребує подальшого опрацювання в інших напрямках.

---

<sup>13</sup> URL: <https://diia.gov.ua/services>

<sup>14</sup> URL: <http://www.consumer.gov.ua/ContentPages/Reestri/38/>

<sup>15</sup> URL: <https://dabi.gov.ua/dozvil/>

<sup>16</sup> URL: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=189040&cat\\_id=189039](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=189040&cat_id=189039)

<sup>17</sup> URL: <https://land.gov.ua/permit/>

Перспективи полегшення умов ведення господарської діяльності пов'язуються Урядом України та Президентом України і з певними змінами дозвільного законодавства у сфері господарювання. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-р передбачено наступні кроки з удосконалення дозвільних процедур у сфері господарської діяльності (поз. 7, 8, 16): скорочення переліку документів, які суб'єкт господарювання повинен подати для одержання документа дозвільного характеру; подальше зменшення кількості документів дозвільного характеру; оптимізація дозвільних процедур шляхом запровадження декларативного (реєстраційного, заявницького) принципу провадження господарської діяльності.

Питання подальшого скорочення кількості дозвільних документів і спрощення дозвільних процедур у сфері господарювання, на нашу думку, потребує належного аналізу з огляду на необхідність забезпечення балансу приватних і публічних інтересів у сфері господарювання. Наприклад, виправданим буде скорочення кількості документів, що вимагаються від суб'єкта господарювання, за рахунок запровадження міжвідомчої електронної взаємодії. Інші спрощення дозвільних процедур потребують окремого аналізу стосовно кожного виду дозвільного документа.

*Цей розділ підготовлено на базі (з використанням) таких публікацій авторки: 89; 97; 178; 180–187.*

## РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ПРИРОДА, ВИДИ ДОЗВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ. ПРАВА ЗА ДОЗВІЛЬНИМИ ДОКУМЕНТАМИ

### 2.1. Правова природа дозвільних правовідносин у сфері господарювання

Відносини щодо видачі дозвільних документів найбільше досліджені в науці адміністративного права. До аналізу так званої дозвільної діяльності органів державної влади (дозвільних проваджень) зверталися такі вчені, як: Н. Р. Кобецька, І. В. Солошкіна, О. В. Харитонов, О. В. Джафарова, В. І. Сіверін, М. М. Романяк, В. І. Ткаченко, С. Ю. Любімова. При цьому саме поняття й зміст дозвільних правовідносин досліджені ними недостатньо, найдетальніше проаналізований такий елемент дозвільних правовідносин, як суб'єкти, та їх «дозвільна діяльність». Виключенням виступає наукова праця В. І. Сіверіна, в якій предметом аналізу є так звана дозвільна послуга [188, с. 13].

Поняття дозвільних відносин в останнє десятиліття досліджували В. І. Сіверін та О. В. Джафарова; вони визначили дозвільні відносини через призму управлінської діяльності дозвільних органів, а також з огляду на публічно-сервісний характер повноважень дозвільних органів у цих правовідносинах. (Зауважимо, що адміністративісти зробили серйозні корективи до традиційної для радянської науки концепції адміністративного права і в числі адміністративно-правових відносин почали виділяти, крім управлінських, і публічно-сервісні відносини [189, с. 104]).

О. В. Джафарова запропонувала визначення дозвільних відносин як відносин, урегульованих нормами адміністративного права, і прямо заперечила їх господарсько-правову природу [42, с. 28; 190, с. 210]. В. І. Сіверін визначає дозвільні відносини як такі, що врегульовані нормами різних галузей права [47, с. 41]. Він виділив дозвільні відносини двох видів: між державою та суб'єктом надання «дозвільних послуг», між суб'єктами, які надають і бажають отримати «дозвільні послуги» [47, с. 41–42]. Підтримує таку позицію і О. В. Джафарова [190, с. 210]. Отже, адміністративісти доводять, що відносини з приводу видачі дозвільних документів є адміністративними, як і решта відносин у сфері державного регулювання господарської діяльності [40; 43; 47; 190; 191, с. 19–20; 192].

О. П. Віхров визнає господарсько-правову природу за відносинами, «що складаються у зв'язку з отриманням суб'єктами господарювання документів дозвільного характеру...», вважаючи їх організаційно-господарськими відносинами [102, с. 301] (детальніше він ці відносини не



аналізував). Варто погодитися з вченим. Хоча законодавець відносить видачу дозволів до числа адміністративних послуг і важко заперечити певну сервісну природу дій дозвільних органів, це не перекреслює господарсько-правової природи дозвільних правовідносин<sup>18</sup>.

Обґрунтування господарсько-правової природи дозвільних відносин у сфері господарювання і, зокрема, належності їх до числа організаційно-господарських відносин варто здійснювати з урахуванням аналізу концепції «адміністративно-господарського» права та «адміністративно-господарських» відносин. Вона сформувалася в науці адміністративного права, до її розробників належать Т. М. Кравцова [193–196], Р. С. Мельник [197], Є. В. Петров [198], В. В. Галуцько [199; 200]. Ця теорія інтенсивно розробляється в науці адміністративного права останнім часом. Водночас наука господарського права ще в радянський період запропонувала теорію господарсько-управлінських відносин (В. К. Мамутов, В. В. Лаптев), яка знайшла легальну реалізацію в нормах ГК України про організаційно-господарські правовідносини та зобов'язання (гл. 2, ст. 3, 176 та ін.).

Теорія «адміністративно-господарських» відносин практично не аналізувалася в господарсько-правовій літературі, є лише поодинокі згадки з цього приводу. Наприклад, достатньо давно В. К. Мамутов зауважував, що термін «адміністративно-господарські правовідносини» неточно відображає зміст господарсько-управлінських правовідносин, унаслідок чого вони можуть бути змішані з адміністративними правовідносинами [201, с. 109–110]. У рамках дискусії про адміністративно-господарське право наприкінці 1950-х – на початку 1960-х рр. вчений стверджував, що незалежно від місця в системі галузей права, правові інститути, які регламентують компетенцію державних органів у вирішенні господарських питань, складають основний зміст «так званого адміністративно-господарського права» [101, с. 263]. О. П. Віхров указував на можливість визнання «адміністративно-господарського» права суміжним правовим інститутом для господарського права. Крім відносин нагляду (контролю) у сфері господарювання, відносини з управління господарською діяльністю вчений зараховує до кола господарських відносин [102, с. 82–83].

У науковій літературі можна віднайти компромісну позицію в питанні правового регулювання відносин у галузі управління господарською діяльністю [202, с. 15], однак така позиція для вчених-адміністративістів виняток, не правило<sup>19</sup>. Проблема наукової відповіді на розробку концепції «адміністративно-господарських» відносин є нагальною.

---

<sup>18</sup> Доречно тут згадати слова С. С. Алексєєва про багатозаровість правового регулювання на певній ділянці соціальної дійсності, що нерідко має місце [63, с. 115].

<sup>19</sup> У науці адміністративного права спостерігаються й певні авторські підходи з порушеного нами питання. Наприклад, розробляється теорія публічних господарських відносин [203–205].

Одним із засадничих положень для нашої роботи є аксіома, що управлінські відносини опосередковуються не лише через адміністративно-правові відносини, останні – одна з їх форм [102, с. 76]. У сфері державного управління реалізуються і адміністративні, і організаційно-господарські, і фінансові, і екологічні, і інші право-відносини. У науковій літературі відмічалось [206, с. 5], що при потребі у сфері господарювання можуть використовуватися не тільки господарсько-правові, а й правові засоби інших галузей права, що можуть інтегруватися у господарсько-правові механізми як їх необхідні елементи.

З того кола «адміністративно-господарських» відносин, які відповідні дослідники визнають такими [200, с. 144], можна виокремити певні групи, відносно яких можливо ставити питання про їх співвідношення з організаційно-господарськими відносинами. Це відносини (за адміністративно-правовою термінологією) у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, надання публічною адміністрацією адміністративних послуг суб'єктам господарювання [200, с. 144], або щодо застосування засобів державного регулювання [194, с. 60], або владні, сервісні й договірні відносини [207, с. 174–175]. У Німеччині, на досвід якої насамперед орієнтуються відповідні дослідники, відносини у сфері надання суб'єктам господарювання різного роду дозволів та загалом відносини між державою, з однієї сторони, і підприємцем та споживачем, з іншої, визнаються в науці предметом регулювання адміністративно-господарського права (публічного господарського права) – складової господарського права [208, с. 13, 300–313].

Для нашого подальшого дослідження слід зупинитися на основних етапах формування теорії організаційно-господарських відносин, у результаті чого можна буде по-новому оцінити і категорію організаційно-господарських відносин, і категорію «адміністративно-господарських відносин».

Теорія організаційно-господарських відносин (а точніше – господарсько-управлінських) розвивалась у науці господарського права протягом останніх трьох десятиліть існування СРСР і в незалежній Україні. Її започаткування пов'язується з ім'ям видатного вченого-господарника В. К. Мамутова. На певному етапі наукових досліджень він дійшов висновку про необхідність відокремлення від адміністративних відносин господарсько-управлінських відносин. На його думку, ці відносини виникають між підприємствами, організаціями та органами, яким вони підпорядковані, і внаслідок госпрозрахункового (економічного, майнового) характеру є видом господарських відносин, хоча за змістом і є відносинами по керівництву господарством і містять елементи «влади й

підпорядкування» [101, с. 251–256; 201, с. 114–129]<sup>20</sup>. Вчений указував на єдність у цих господарських відносинах організаційних і майнових прав, підставою їх виникнення визначав підпорядкування підприємства вищестоящому органу [201, с. 125, 176–177]. Пізніше В. В. Лаптев також визнав зміну характеру відносин між господарськими органами й підприємствами з адміністративного на господарський, акцентуючи на появі взаємних прав і обов'язків між ними [209, с. 70–71], обґрунтував об'єктивне існування господарсько-управлінських зобов'язань і правовідносин, дослідив усі елементи структури останніх [210, с. 162–168, 175].

Описані ідеї розвивались і в межах теорії господарських зобов'язань [211]. Ті організаційно-господарські зобов'язання, які нами будуть розглядатися, розробники теорії господарських зобов'язань не трактували на початку 1970-х років як господарські; господарсько-управлінські зобов'язання вони розуміли як такі, що опосередковують передачу майна (грошових коштів) у відносинах між органами господарського керівництва та підпорядкованими їм підприємствами [211, с. 83–122]. У подальшому О. А. Красавчиков виокремив у числі господарських організаційні відносини, які виникають у зв'язку з упорядкуванням, формуванням інших суспільних відносин, координацією дій їх учасників [212, с. 24]. Теорія господарських зобов'язань розроблялась і в 1980-х роках. Специфікою цих зобов'язань визначалася наявність такого їх різновиду, як господарсько-управлінські зобов'язання [210, с. 149].

Виокремлення господарсько-управлінських відносин у числі господарських і їх визнання не відбулося в науці господарського права одномоментно, і не було визнано всіма дослідниками в перший час. Вчені київської та харківської шкіл господарського права не відразу сприйняли такі ідеї [213, с. 275; 214, с. 11–12]. Показовою є еволюція наукових поглядів з аналізованого питання Г. В. Пронської. У своїй праці «Компетенція господарських міністерств Української РСР» початку 1970-х років вчена характеризує відносини між державними органами й підприємствами як владні [215, с. 347–349]. Однак у докторській дисертації, через десять років, вчена вже визнає більшість вертикальних зв'язків у межах галузевих господарських систем такими, що відповідають формі господарсько-управлінського зобов'язання [216, с. 292, 319].

---

<sup>20</sup> У наукових роботах радянського періоду вчений послуговується інколи словосполученням «адміністративно-господарський» нарівні з поняттям «господарський», повністю визнаючи господарський характер відносин щодо управління народним господарством [101, с. 30]. До числа господарських органів В. К. Мамутов відніс ті, компетенція яких стосується повністю або переважно господарської діяльності, господарських питань [201, с. 32–42].

У підручнику з господарського права часів української незалежності Г. В. Пронська визначає відносини, що складаються в процесі управління господарською діяльністю (наприклад, з ліцензування господарської діяльності), як різновид господарських [59, с. 500].

Автори одного з перших підручників господарського права в Україні у 1990-х роках (В. С. Щербина, А. Я. Пилипенко) визначали відносини між органами державної виконавчої влади і підприємствами при виконанні органами функцій загального управління економікою як адміністративні [217, с. 15–16]. Через кілька років в одному з найкращих підручників господарського права (за редакції В. К. Мамутова) правовідносини між органами господарського керівництва і підприємствами (об'єднаннями) у сфері господарського керівництва Г. Л. Знаменський визначив як зобов'язальні господарсько-управлінські правовідносини [218, с. 76]. Вони є відносинами партнерства, в яких присутній до певної міри владний елемент як результат вимоги суспільного господарського порядку, будуються ці відносини на взаємних зобов'язаннях сторін [218, с. 32].

Зауважимо, що лише проект ГК в редакції від 2 червня 2000 р. використав вперше термін «організаційно-господарські зобов'язання» [102, с. 204]. Легально поняття організаційно-господарських правовідносин та зобов'язань було визначено в ухваленому ГК України (ч. 6 ст. 3, ч. 1, 2 ст. 176 ГК).

На сьогоднішній день проблематику організаційно-господарських відносин найгрунтовніше розробив О. П. Віхров [102], правовий статус суб'єктів організаційно-господарських повноважень – І. М. Кравець [219]. До різних аспектів організаційно-господарських відносин звертались прямо чи побіжно Д. В. Задихайло [104], В. М. Коваль [220], О. А. Беяневич [221], інші вчені (у тому числі представники інших галузей правової науки [222]).

Щодо теорії «адміністративно-господарського права / відносин», то на її становлення і розвиток в Україні очевидний вплив мають праці німецьких вчених. Т. М. Кравцова обґрунтовувала новий науковий напрямок в адміністративно-правовій галузі – «адміністративно-господарське право» і розробила адміністративно-правову теорію державного регулювання господарської діяльності як окремого інституту адміністративно-господарського права [193]. Виділення в системі адміністративного права Особливого адміністративного права, одним із базових елементів якого названо «адміністративно-господарське право», вперше в Україні запропонував Р. С. Мельник [223, с. 8]. У 2012 році його учень Є. В. Петров захистив докторську дисертацію на тему «Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного

права України» [198]. Детальніше історія формування концепції «адміністративно-господарського» правовідношення вже висвітлена в літературі [224; 225]. Тому зосередимося на наукових поглядах вчених-адміністративістів – наших сучасників.

Т. М. Кравцова розглядає «адміністративно-господарські» відносини між органами публічної влади та суб'єктами господарювання як такі, що виникають з приводу здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання; одним із інститутів «адміністративно-господарського права» вона пропонує визнати інститут адміністративних послуг для суб'єктів господарської діяльності [194, с. 59, 63].

На думку Є. В. Петрова, правовідносини у сфері публічного регулювання економіки володіють ознаками адміністративних правовідносин [226, с. 173]. Він визначив «адміністративно-господарські» правовідносини як суспільні відносини, що складаються між публічною адміністрацією та не підпорядкованими їм суб'єктами господарювання, у межах яких виконуються завдання, спрямовані на реалізацію публічного інтересу із забезпечення економічного розвитку держави [207, с. 179]. Цитоване визначення значною мірою тотожне поняттю організаційно-господарських правовідносин (ч. 6 ст. 3 ГК України), тільки використовує адміністративно-правову термінологію.

В. В. Галуцько [200, с. 142] і Т. М. Кравцова [193, с. 26], не наводячи особливих аргументів, стверджують, що між органами публічної влади й суб'єктами господарювання виникають відносини адміністративного характеру. За їх твердженням, у цих відносинах органи виконавчої влади й місцевого самоврядування не мають господарської компетенції, а володіють публічно-владними повноваженнями, у тому числі щодо надання адміністративних послуг (ліцензування, реєстрація тощо) [193, с. 26; 200, с. 142].

Характеризуючи організаційно-господарські зобов'язання, О. П. Віхров виділив три групи ознак: 1) притаманні усім правовідносинам зобов'язального характеру; 2) характерні для господарських зобов'язань у цілому; 3) специфічні ознаки організаційно-господарських зобов'язань [102, с. 209–217]. До числа останніх вчений відносить:

а) специфічну сферу існування (процес регулювання господарської діяльності та управління нею);

б) особливий суб'єктний склад (суб'єкт господарювання і суб'єкт організаційно-господарських повноважень). Причому важливе значення має те, що в цих відносинах орган державної влади / орган місцевого самоврядування наділений господарською компетенцією й реалізує її

безпосередньо щодо суб'єкта господарювання [102, с. 75]. Питання про зміст господарської компетенції та її характер вирішується в науці по-різному. І. М. Кравець фактично заперечує владний характер господарської компетенції суб'єктів організаційно-господарських повноважень, вважаючи, що ці суб'єкти лише упорядковують здійснення господарської діяльності [103, с. 39, 46]. Інші дослідники займають протилежну позицію, указуючи на наявність у таких суб'єктів компетенції з організації господарської діяльності, управління іншими суб'єктами та/або контролю за їх діяльністю (Д. В. Задохайло) [104, с. 311];

в) управлінсько-господарський (організаційний) характер дій (утримання від дій), що виступають об'єктами цих зобов'язань. В. М. Коваль вважає, що господарсько-управлінська дія, з огляду на її господарський характер, може охоплювати собою й майнові елементи [220].

В. К. Мамутов виділяв ще таку ознаку організаційно-господарських зобов'язань, як їх організаційно-майновий характер у тій мірі, в якій вони опосередковують організацію процесу переміщення майна в економіці. Він зазначав, що такі відносини за змістом є насамперед господарськими, економічними, їх організаційні елементи визначаються їх економічним змістом і виконують у них допоміжну роль [227, с. 12, 14]. Така позиція є превалюючою в науковій літературі. Так, О. П. Віхров вважає, що як організаційно-господарські мають кваліфікуватися зобов'язання, в яких превалює організаційний елемент над майновим [228, с. 107]. Позиції про охоплення організаційно-господарськими відносинами і майнових відносин між їх учасниками притримуються В. М. Коваль [220, с. 60], А. Г. Бобкова і А. М. Захарченко [106, с. 75]. Вирізняється лише точка зору О. А. Беяневич, яка наполягає на немайновому характері зобов'язань учасників аналізованих правовідносин [221, с. 419].

І. М. Кравець пропонує до певної міри аналогічні наведеним вище ознаки організаційно-господарських правовідносин, указуючи на їх виникнення щодо організації господарської діяльності, формами якої є управління та регулювання господарської діяльності. Також вона виокремлює й такі їх особливості: 1) наявність підпорядкованості суб'єктів господарювання суб'єктам організаційно-господарських повноважень; 2) підставами виникнення правовідносин є: нормативно-правові акти, установчі документи господарських організацій, організаційно-господарський договір; фактичними підставами виникнення є: відносини власності, відносини контролю-підпорядкування, делегування організаційно-господарських повноважень та наділення такими повноваженнями суб'єктів господарювання [103, с. 38–39].

Розглянемо ознаки «адміністративно-господарських» відносин, які пропонують науковці.

Так, Т. М. Кравцова визначила такі специфічні ознаки: 1) ці відносини виникають в результаті правового регулювання відносин в процесі здійснення органами державної влади і органами місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання; 2) вони опосередковують процеси, пов'язані з участю держави в господарській діяльності; 3) особливий суб'єктний склад (обов'язкова участь держави); 4) державно-владний характер відносин (один із суб'єктів наділений владними повноваженнями щодо інших учасників); 5) можуть виникати за ініціативою будь-якої сторони [194, с. 61].

Пропонуються також наступні ознаки «адміністративно-господарських» відносин [207, с. 176–179]: 1) підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому (ця ознака стосується лише деяких видів відносин); 2) можуть виникати лише в разі дії публічної адміністрації в спосіб та в межах, установлених Конституцією та законами України; 3) домінування у відносинах публічного інтересу; 4) зв'язок цих відносин з реалізацією публічних завдань [229]; 5) зовнішньо-організаційне спрямування таких відносин.

Як бачимо, адміністративісти фактично наводять ознаки організаційно-господарських відносин в якості ознак «адміністративно-господарських» відносин, послуговуючися при цьому відповідною галузевою термінологією. Не доводиться заперечувати владний характер повноважень органів державної влади у таких відносинах, оскільки це за своєю суттю притаманно державі та її органам. Мова може йти лише про дещо різне тлумачення поняття управління економікою (господарською діяльністю) в науках господарського й адміністративного права, підкреслення вченими-господарниками наявності в організаційно-господарських правовідносинах не тільки організаційного, а й майнового (економічного) аспекту. Важливо підкреслити, що участь у правовідношенні органу державної влади не «перетворює» таке правовідношення автоматично в адміністративне, публічне або «адміністративно-господарське».

Щодо тверджень адміністративістів про перевагу в «адміністративно-господарських відносинах» публічних інтересів, то навіть визнання цього не означає можливість віднесення цих відносин до числа адміністративних. Господарське право й законодавство виходить із того, що в процесі регулювання відносин у сфері господарювання мають бути збалансовані приватні й публічні інтереси, що відображено в принципах господарювання, закріплених у ГК (ст. 6). Про це достатньо

багато написано в правовій літературі [102, с. 203; 218, с. 37; 230]. Г. В. Пронська влучно зазначала: реалії господарського життя свідчать, що в ньому немає в чистому вигляді ні управлінських, ні товарно-грошових відносин, рафінованих приватних чи публічних інтересів [231, с. 481].

Варто також звернутися до міркувань німецьких вчених, чії напрацювання покладені в основу робіт українських авторів. Зокрема, цитований у багатьох працях адміністративістів німецький дослідник Р. Штобер визнає, що в регулюванні економічних процесів знаходиться місце для приватного і для публічного права. Вчений не заперечує існування господарського права, більше того – він визначає «адміністративно-господарське право» як складову господарського, а не адміністративного права [208, с. 12–13].

Отже, проведене дослідження дозволяє стверджувати, що «адміністративно-господарські» відносини по суті є відносинами організаційно-господарськими. Важливим у цьому зв'язку є питання про співвідношення господарських (зокрема, організаційно-господарських) та адміністративних відносин. До нього звертався О. П. Віхров [102, с. 74–81]. Головним критерієм відмежування вказаних відносин він визнає те, що в організаційно-господарських відносинах компетенція органу державної влади, органу місцевого самоврядування щодо суб'єкта господарювання має господарський характер, причому він реалізує зазначену компетенцію безпосередньо щодо суб'єкта господарювання. Під господарською компетенцією вчений розуміє сукупність суб'єктивних юридичних прав та обов'язків відповідного органу у сфері господарювання, що спрямована на організацію господарської діяльності, регулювання та управління нею [102, с. 75, 76]. Ще один критерій відмежування – те, що організаційно-господарським правовідносинам, на відміну від адміністративних, більше притаманна диспозитивність, партнерський характер [102, с. 79]. На партнерський характер відносин, зокрема, у сферах отримання ліцензій, дозволів, вказують і інші дослідники [218, с. 32; 232, с. 37–41]. Зауважимо, що ще в радянський період Г. Л. Знаменський стверджував: вертикальні господарські відносини будуються не на прямому підпорядкуванні їх сторін, а на їх взаємних зобов'язаннях і рівному підпорядкуванні суспільному господарському порядку [233, с. 54–55]. Науковці також підкреслюють поєднання в організаційно-господарських відносинах організаційної та майнової складових, унаслідок чого вони набули нової якості, що дозволило виділити їх зі сфери адміністративно-правового регулювання [56, с. 27].

Союзниками вчених-господарників у відстоюванні ідеї самостійності галузі господарського права та врегулюванні ним і горизонтальних, і вертикальних відносин у сфері господарювання є відомі



українські економісти. На думку професорів В. Гейця, А. Гриценка, неможливо врегулювати вертикальні відносини у підприємстві в межах адміністративного права: «...суть економічного процесу полягає у створенні вартості... Економічні відносини... мають процесуальний характер... господарювання... потребує просторово-часової локалізації права... Усе це створює об'єктивну основу для існування господарського права» [234, с. 11, 18].

Загалом питання про розмежування господарських відносин з іншими суміжними відносинами саме по собі не має принципового значення у практиці та в господарсько-правовій теорії [102, с. 83–85]; «хімічно чистих» галузей права не буває [235, с. 43]. В. К. Мамутов зазначав, що система права – це не стільки диференціація, скільки інтеграція правових норм та інститутів; галузі права мають спільні зони, сфери спільної взаємодії [218, с. 37]. Для підвищення ефективності правового регулювання господарської діяльності велике значення має забезпечення взаємодії норм господарського права з нормами інших галузей [218, с. 35]. При цьому господарське право має серйозний потенціал вдосконалення правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарської діяльності та інших організаційно-господарських відносин, адже воно базується на поєднанні публічних і приватних елементів у правовому регулюванні.

З огляду на проведений аналіз, вважаємо, що легальне визнання правовідносин у сфері управління господарською діяльністю як господарських не можна переглядати. Вчені-адміністративісти фактично «підміняють» поняття організаційно-господарських правовідносин поняттям «адміністративно-господарських» правовідносин. Причини й потреби докорінної реформи галузей адміністративного й господарського права шляхом формування галузі (підгалузі) «адміністративно-господарського права» відсутні. Прикметно, що навіть німецькі дослідники визнають: дотепер ученим ще не вдалося обґрунтувати чітких критеріїв, які би дозволили розглядати адміністративно-господарське право у вигляді самостійної галузі права [208, с. 3].

На нашу думку, відносини, які складаються між дозвільними органами й суб'єктами господарювання з приводу видачі, анулювання (скасування), зупинення та продовження строку дії дозвільного документа, є за своєю юридичною природою відносинами організаційно-господарськими, мають характерні для таких відносин ознаки. При цьому вони також володіють особливостями, що дозволяють відмежувати їх від адміністративних правовідносин.

Як відмічалось, організаційно-господарські зобов'язання виникають у цілях організації господарської діяльності, ефективного управлінського впливу на діяльність окремих суб'єктів господарювання та економіки країни в цілому. У попередньому розділі доведено, що рішення дозвільних органів щодо видачі, анулювання / скасування, зупинення, продовження строку дії дозвільних документів мають управлінський вплив на діяльність господарюючих суб'єктів.

У правовідносинах між суб'єктом господарювання і дозвільними органами дозвільні органи володіють господарською компетенцією, оскільки виконують організуючу, управлінську діяльність у сфері економіки. Отримання дозвільних документів є обов'язковим для суб'єктів господарювання, що мають намір провадити певні господарські операції (здійснювати окремі дії щодо здійснення господарської діяльності) (абз. 4 ст. 1 Закону про дозвільну систему). Тому діяльність дозвільних органів об'єктивно спрямовується на забезпечення й організацію господарської діяльності суб'єктів господарювання відповідно до вимог суспільного господарського порядку, передбачає прийняття юридично значущих рішень для суб'єктів господарювання. Таке управління за своїм характером є економічним, управлінський вплив дозвільних органів спрямований на сферу господарювання, економіки.

Дозвільним правовідносинам властивий партнерський характер, а не відносини „влади-підпорядкування». Свідченням цього факту є обов'язок дозвільних органів безоплатно консультувати суб'єкта господарювання з питань отримання дозвільних документів (ч. 3 ст. 8 Закону про дозвільну систему) та виконувати інші обов'язки у сфері належної комунікації із суб'єктами господарювання, визначені у ч. 2 ст. 6 Закону «Про адміністративні послуги», а також здійснювати необхідні дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі дозвільного документа, без залучення суб'єкта господарювання (ч. 11 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Установленню конструктивної взаємодії дозвільних органів і суб'єктів господарювання має сприяти залучення адміністратора ЦНАП до встановлення й розвитку дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Адміністратор виконує певні сервісні функції для учасників дозвільних правовідносин (ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги»), організаційне забезпечення надання адміністративних послуг, контролює додержання термінів розгляду заяв і прийняття рішень дозвільними органами. Такі принципи взаємодії учасників великої групи дозвільних правовідносин у сфері господарювання, як принцип мовчазної згоди та декларативний принцип (абз. 8–11 ст. 1 Закону про дозвільну систему), спрямовані на забезпечення оперативного вирішення питань щодо видачі документів дозвільного

характеру, допускають здійснення окремих видів господарських операцій без одержання документів дозвільного характеру на підставі декларації про провадження господарської діяльності, тобто на засадах довіри до підприємця. Останнє також дозволяє охарактеризувати дозвільні правовідносини як партнерські правовідносини: підприємець зацікавлений в оперативному вирішенні питання організаційного характеру для його господарської діяльності – отриманні необхідного документа дозвільного характеру, а держава в особі уповноважених органів державної влади (органів місцевого самоврядування), їх посадових осіб – у правомірному отриманні таких документів і законному здійсненні підприємцем господарської діяльності. Отже, базові закони у сфері дозвільних правовідносин спрямовують дії підприємця, адміністратора і дозвільних органів на досягнення вказаних спільних задач.

Як бачимо, правовий конструкт дозвільних правовідносин у сфері господарювання визначений законодавцем з точки зору необхідності належної співпраці їх учасників для досягнення необхідного економічного ефекту і в приватних інтересах суб'єкта господарювання, і з дотриманням публічних інтересів у відповідних сферах економіки й життєдіяльності суспільства.

Особливістю змісту організаційно-господарських відносин є те, що права та обов'язки їх учасників мають організаційний або організаційно-майновий характер [218, с. 72; 227, с. 12, 14]. За нормами Закону про дозвільну систему права й обов'язки учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання мають організаційний характер (звернення з визначеними законом документами, видача дозвільних документів, здійснення організаційних дій щодо отримання погоджень і висновків, консультування суб'єкта господарювання тощо). При цьому суб'єктивне право, що надається за дозвільним документом, у багатьох випадках має майновий характер, у будь-якому разі його реалізація направлена на отримання прибутку суб'єктом господарювання. Якщо звернутися до положень фінансового, зовнішньоекономічного законодавства, якими також передбачені правила про дозвільні відносини у сфері господарювання, то права й обов'язки їх учасників також є аналогічними за характером.

Крім того, слід враховувати, що організаційні дії дозвільних органів реалізуються у сфері економіки, тому вони об'єктивно володіють подвійною характеристикою: організаційною і майною. З огляду на викладене вище, визначення законом діяльності з видачі документів дозвільного характеру як діяльності з надання адміністративних послуг не змінює правової природи дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності як правовідносин організаційно-господарських, а не адміністративних.

У дозвільних правовідносинах наявні елементи, які не можуть бути в принципі врегульовані адміністративно-правовими засобами. Наприклад, відносини з притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання, які порушують дозвільне законодавство, регулюються господарським законодавством (розд. V ГК, спеціальні закони). У закордонній практиці права за деякими дозвільними документами перебувають в обігу (наприклад, згідно Закону Грузії «Про ліцензії і дозволи» (п. «д» ст. 3), Закону Казахстану «Про дозволи і повідомлення» (п. 11 ст. 1)), і ці відносини також не можуть бути регламентовані адміністративно-правовими нормами.

Отже, усі наведені вище аргументи й міркування доводять організаційно-господарський характер дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

## **2.2. Відмежування дозвільних правовідносин у сфері господарювання від інших правовідносин дозвільного характеру**

Досліджувані в роботі правовідносини, які виникають у зв'язку із видачею (анулюванням чи скасуванням, зупиненням та продовженням строку дії) дозвільних документів, можна зарахувати до великого кола правовідносин, у межах яких суб'єкти господарювання взаємодіють з уповноваженими органами державної влади або місцевого самоврядування для отримання різного роду дозволів / господарських прав (на здійснення господарських операцій, видів господарської діяльності, укладення договорів тощо). Такого роду відносини регулюються широким колом актів господарського, митного, фінансового законодавства. Відповідна взаємодія суб'єктів відбувається в рамках дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності, що виникають згідно із Законом про дозвільну систему та іншими актами дозвільного законодавства, ліцензійних правовідносин, правовідносин із передачі в оренду державного і комунального майна, антимонопольно-конкурентних правовідносин, правовідносин щодо квотування й ліцензування зовнішньоекономічних операцій, надання дозволів державному підприємству на відчуження державного майна тощо. Деякі дослідники називають цифру біля 40 галузевих законів, які містять норми про надання дозволів різного виду [236, с. 160]; наше дослідження доводить наявність значно ширшого кола відповідних законодавчих актів, що буде продемонстровано далі. У зв'язку з цим науковцями адміністративного права висловлювалася думка, що дозвільна система / діяльність є специфічною формою діяльності всього державного апарату управління [41, с. 29].

Однак із великого розмаїття відносин, які мають дозвільний характер, законодавець виокремив деякі групи, які він вважає за необхідне регулювати з використанням правового інструменту дозволу на вчинення окремих господарських операцій / дій зі здійснення деяких видів діяльності. Для врегулювання великої групи відносин, які мають аналогічний суб'єктний склад, об'єкт і предмет правового регулювання, у 2005 році було прийнято Закон про дозвільну систему. Поза межами його регулятивної дії були свідомо залишені деякі інші відносини, спрямовані на наділення суб'єктів господарювання окремих секторів економіки господарською компетенцією зі здійснення господарських операцій / дій зі здійснення господарської діяльності (наприклад, окремі види відносин дозвільного характеру за участю суб'єктів фінансових ринків, зовнішньоекономічної діяльності). Низка ознак дозволяє кваліфікувати їх як дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності. Задля належної наукової аргументації висловленої позиції варто спочатку здійснити загальний огляд правовідносин дозвільного характеру, урегульованих чинним законодавством. Це дозволить виявити специфіку дозвільних відносин у сфері господарювання як окремого виду господарських відносин.

Як було розкрито в попередньому розділі роботи, в адміністративно-правовій науці спостерігається дуже широкий підхід до розуміння понять «дозвільної діяльності», «дозвільних послуг», «дозвільної системи». Відповідні правовідносини виокремлюються в правоохоронному секторі, економіці, екологічній сфері тощо. Видачу дозволів суб'єктам підприємництва в науковій літературі визначають однією з форм дозвільної системи чи різновидом дозвільної діяльності [40, с. 49–52, 54–55; 41, с. 2, 73–74; 237, с. 160]. На визначальній ролі органів внутрішніх справ у провадженні «дозвільної діяльності» вказується як у науці [41, с. 2; 238, с. 35, 23–24], так і в більшості підручників з адміністративного права [78; 239], відповідні суспільні відносини залишаються найбільш дослідженими [41; 240; 241]. Такими, що виникають у сфері дозвільної системи (дозвільними процедурами), вважають: відносини з державної реєстрації [44, с. 91–92; 45, с. 13; 242, с. 48]; монополії держави; легалізацію / допуск до окремих видів діяльності суб'єктів ринкових відносин (ліцензування, сертифікацію тощо), привілеї [43; 45, с. 13; 46, с. 39–65; 243, с. 67]; власне «дозвільну діяльність» [242, с. 48]; ліцензування господарської діяльності й надання документів дозвільного характеру [69, с. 198]; виокремлюють дозвільно-ліцензійне провадження у сфері господарювання [53, с. 104]<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Огляд різних тлумачень змісту дозвільної діяльності у різні періоди вченими-адміністративістами надано, наприклад, у статтях: 244; 245.

Т. А. Червякова, В. І. Сіверін до числа таких відносин зараховують відносини з видачі дозволів і громадянам, і господарюючим суб'єктам [47, с. 14; 246, с. 44–45].

Використовуючи господарсько-правову методологію, важко погодитися зі змішуванням різних за правовою природою правовідносин під єдиним поняттям дозвільних правовідносин. На нашу думку, усі правовідносини дозвільного характеру можна поділити на такі групи: правовідносини з дозвільним компонентом, правовідносини дозвільного типу, дозвільні правовідносини у сфері господарювання. Для всіх груп правовідносин дозвільного характеру дозвіл використано як правовий засіб регулювання господарської діяльності.

Правовідносинами з дозвільним компонентом вважаємо триваючі в часі самостійні складні господарські правовідносини, предметами яких є деякі різновиди господарських договорів, що для укладення потребують згоди, погоджень чи дозволів від уповноважених органів державної влади / місцевого самоврядування, а також правовідносини з управління об'єктами публічної власності. Елементами цих правовідносин є правовідносини, що складаються між державними / комунальними підприємствами і органами, до сфери управління яких вони належать (в окремих випадках – з Фондом державного майна України, іншим органом державної влади), з приводу отримання згоди на списання з балансу не повністю амортизованих основних фондів, на їх прискорену амортизацію, відчуження майна (ч. 5, 7 ст. 75, ч. 4 ст. 77, ч. 10 ст. 78 ГК), укладення деяких видів господарських договорів (п. 4-2, 8-1, 20 ч. 1 ст. 6 Закону «Про управління об'єктами державної власності», ч. 4 ст. 67, ч. 9 ст. 73-1, ч. 9 ст. 78-1 ГК).

Правова природа відносин з управління об'єктами державної / комунальної власності є достатньо складною. В. К. Мамутов доводив, що комунальні підприємства та установи й органи місцевого самоврядування при управлінні комунальним майном знаходяться у відносинах майнового характеру, хоча такі відносини містять і певні елементи організаційного характеру [201, с. 13, 115]. Ці ідеї підтримували й інші вчені [247, с. 179]. С. С. Алексєєв виділяв серед майнових відносин широку за обсягом групу майнових відносин владно-організаційного характеру [248, с. 60–62]. Аналогічну позицію займала Т. Є. Абова [249, с. 31]. О. П. Віхров вважає, що відносини по управлінню об'єктами державної / комунальної власності можуть бути охарактеризовані як організаційно-господарські правовідносини [102, с. 179–180]. Авторка раніше висловлювала позицію, що відносини з управління комунальним майном є організаційно-господарськими з огляду на те, що вони

виникають між органами місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання в процесі управління господарською діяльністю останніх; ці відносини за змістом не є майновими, а лише передумовою виникнення таких відносин [250, с. 138]. Попередню аргументацію вважаємо вірною.

Указані відносини є складними, і розривати їх складові частини з єдиної правової тканини взаємовідносин власника та створеного ним суб'єкта господарювання не виправдано й безпідставно. Вони формуються в межах єдиної господарської системи між її учасниками, реалізуються як органічна складова взаємодії цих суб'єктів поряд із відносинами по наділенню суб'єкта господарювання майном, передачею йому фінансових субсидій тощо. Це лише один із елементів регулярної взаємодії (щоденної рутини взаємовідносин) представника публічного власника й підпорядкованого йому підприємства. Тому, наприклад, відносини державних унітарних підприємств із Фондом державного майна України щодо погодження відчуження деяких видів майна підприємств не можна характеризувати як самотійні дозвільні відносини у сфері господарювання. Рівною мірою це стосується відносин щодо надання погоджень / згоди на укладення договорів оренди державного / комунального майна та деяких інших договорів уповноваженими органами державної влади за участю суб'єктів господарювання державного / комунального сектора економіки.

Відносинами дозвільного типу є широке коло дозвільних відносин, які виникають у різних сферах життєдіяльності суспільства, мають різну галузеву належність, об'єктом яких є дії з видачі дозволів різного роду широкому колу фізичних і юридичних осіб (дозволів на носіння зброї, ліцензій тощо). Такі правовідносини є самотійними правовідносинами (господарськими чи адміністративними), їх об'єктом виступають дії з отримання певного роду дозволів (погоджень, висновків), набуття яких задовольняє законний інтерес фізичних і юридичних осіб у можливості законно користуватися певним благом (використовувати зброю, здійснювати господарську діяльність тощо). До цієї групи правовідносин не включаємо правовідносини дозвільного типу у сфері економіки, об'єктом яких є дії з отримання права на здійснення окремих господарських операцій чи дій зі здійснення видів господарської діяльності. Останню групу правовідносин вважаємо власне дозвільними правовідносинами у сфері господарювання.

Найчастіше в літературі ототожнюються ліцензійні й дозвільні правовідносини у сфері господарювання. Щодо їх порівняння, то в господарсько-правовій науковій літературі наявні здебільшого поодинокі

висловлювання, а не їх порівняльні дослідження. Так, А. І. Шпомер розглядала поняття «дозвіл» і «ліцензія» в своєму дисертаційному дослідженні і дійшла висновку, що «дозвіл дає суб'єкту господарювання право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності, а ліцензія – на конкретний вид діяльності з дотриманням певних критеріїв і вимог» [251, с. 7]. Аналогічної думки притримується Е. К. Бекірова [252, с. 5, 10]. Т. А. Червякова відокремила дозвільні правовідносини від ліцензійних правовідносин за процедурними ознаками та змістом права, яке надається відповідному суб'єкту господарювання [246, с. 44–45]. Огляд адміністративно-правових наукових позицій у порушеному питанні здійснила Н. Р. Кобецька [69, с. 97–98]. Власну позицію з аналізованого питання стосовно сфери надрокористування висловлював В. М. Комарницький [253, с. 159]. Н. Р. Кобецька достатньо детально зупинялася на порівняльному аналізі ліцензування та дозвільної системи у сфері господарювання [69, с. 96–101; 254, с. 142–145]. Спільним для цих форм державного регулювання, на її думку, є те, що ці правовідносини встановлюються тільки з ініціативи господарюючих суб'єктів і передбачають надання останнім державним органом спеціальної правосуб'єктності щодо здійснення певного виду діяльності чи дій, їх мета (ці наукові позиції вважаємо вірними). До числа основних відмінностей вказаних процедур вона відносить, зокрема, зміст правосуб'єктності, яким наділяються суб'єкти господарювання, процедурні особливості, функції дозвільної процедури.

Ліцензійні й дозвільні правовідносини у сфері господарювання зближує дозвільний тип їх правового регулювання [255, с. 8] (з чим повністю погоджуємося). Ці відносини є організаційно-господарськими, а тому ознаки організаційно-господарських відносин наявні в обох видах відносин. У результаті реалізації обох видів правовідносин суб'єкт господарювання наділяється спеціальною господарською компетенцією, що дозволяє йому здійснювати певні види господарської діяльності чи господарські операції. Дослідники часто визначають ліцензування як діяльність, спрямовану на надання дозволу на провадження певних видів господарської діяльності [251, с. 4; 246, с. 45; 256, с. 231; 257, с. 422; 258, с. 534], аналогічним є підхід законодавця (абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»). О. П. Віхров кваліфікує відносини з ліцензування як організаційно-господарські відносини, що є процесуально-правовими [259, с. 158, 160]. Таким же є характер дозвільних відносин у сфері господарювання з точки зору їх організації.



Підтримуємо твердження науковців про відмінності дозвільних і ліцензійних правовідносин за: змістом права, яким наділяються суб'єкти господарювання внаслідок реалізації цих правовідносин; процедурами набуття цих прав. Можна погодитися з Н. Р. Кобецькою, що діяльність дозвільних органів виконує певні облікові й контролюючі функції для відповідних господарських систем. Наприклад, завдяки видачі дозволів у сфері організації громадського простору, обліку власників дозволів на порушення об'єктів благоустрою та контролю за реалізацією прав за цими дозволами органи місцевого самоврядування упорядковують і трансформують громадський простір відповідних громад. Необхідно наголосити на організуючій ролі дозвільних і ліцензійних органів у відповідних господарських системах. Крім того, слід указати й на відмінності ліцензійних і дозвільних правовідносин.

1. Серед основних критеріїв відокремлення вказаних правовідносин – об'єкт.

А. І. Шпомер визначає об'єктом ліцензійних правовідносин дії органів ліцензування щодо видачі ліцензії, анулювання, припинення, продовження, здійснення нагляду та контролю за дотриманням ліцензійних умов [251, с. 5]. Груповим об'єктом ліцензійних правовідносин є законний інтерес суб'єктів господарювання в набутті (збереженні за суб'єктом, підтвердженні) права на провадження виду господарської діяльності, яке зазвичай є безстроковим. Водночас груповим об'єктом дозвільних правовідносин у сфері господарювання виступає законний інтерес суб'єктів господарювання в набутті (збереженні за суб'єктом, підтвердженні) права на провадження окремих господарських операцій та дій щодо здійснення деяких видів господарської діяльності.

Зважаючи на різницю в об'єктах, законодавець по-різному визначає умови отримання відповідних дозволів у ліцензійних і дозвільних правовідносинах. Для реалізації багатьох прав, на які надається дозвіл, не потрібна спеціальна кваліфікація, наявність у власності чи користуванні певного майна, як це має місце у разі видачі ліцензій. Тому правила набуття спеціальної господарської компетенції в рамках ліцензійних правовідносин не можуть бути застосовані при видачі дозволів на проведення окремих господарських операцій і навпаки.

2. Права за документами дозвільного характеру і господарська компетенція, засвідчена ліцензією, різняться обсягом. Суб'єктивне право, яке отримується в рамках дозвільних відносин, може бути реалізовано, як правило, стосовно конкретного об'єкта: земельної ділянки, будівлі, природних ресурсів, розміщених на певній земельній ділянці, конкретного

обладнання тощо. У результаті реалізації ліцензійних відносин відповідний суб'єкт господарювання набуває спеціальної господарської компетенції, яка дозволяє йому здійснювати господарську діяльність певного виду, і її здійснення не обмежено конкретними об'єктами.

3. У відносинах ліцензування суб'єкт господарювання не може бути наділений правом використання об'єктів публічної власності, такі відносини виникають і реалізуються щодо окремих видів господарської діяльності, для здійснення яких ліцензіат використовує власне майно (у тому числі орендоване). Водночас частина дозвільних документів видається стосовно об'єктів власності Українського народу, публічної власності (спеціальне природокористування, використання радіочастотного ресурсу, дозволи у сфері телекомунікацій тощо). Зважаючи на це, законодавець застосовує й дещо відмінні підходи у правовому регулюванні цих відносин (наприклад, строковий характер відносин, конкурентний порядок набуття прав).

Означена тут відмінність не стосується дозволів, які мають яскраво виражений безпековий компонент: дозволи у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, ветеринарної медицини, карантину рослин і подібні. Для таких дозвільних відносин і ліцензійних відносин основними критеріями розрізнення виступають їх об'єкт, зміст та обсяг права, яким наділяється господарюючий суб'єкт.

4. Ознака привілейованості прав, якими наділяються суб'єкти господарювання, значно менше присутня в ліцензійних відносинах, ніж у дозвільних. Будь-який суб'єкт, який зорганізує власну господарську діяльність згідно з вимогами відповідних ліцензійних умов, управи претендувати й отримати ліцензію. Водночас держава не може видати необмежену кількість дозволів на будівельні роботи, розміщення малих архітектурних форм чи об'єктів зовнішньої реклами, враховуючи обмежену кількість земельних ділянок / громадських просторів, їх цільове призначення, правила зонування територій тощо.

5. У науковій літературі зазначалося про різного роду процедурні відмінності між правовідносинами дозвільними і ліцензійними [246]. У цілому погоджуємося з Н. Р. Кобецькою, що дозвільні процедури менш обтяжливі для суб'єктів господарювання порівняно з ліцензійними процедурами [69, с. 199], насамперед, з огляду на те, що дозвільні органи не перевіряють стан організації всієї господарської діяльності суб'єкта господарювання. Залежно від виду дозвільного документа, така організація взагалі може не мати значення для позитивного рішення про видачу дозволу або мати мінімальне значення (наприклад, при наданні дозволів у сфері благоустрою, дорожнього руху).

6. Дозвільні відносини можуть виникати між одним і тим же дозвільним органом, з однієї сторони, і господарюючими суб'єктами різних галузей промисловості. Яскравим прикладом тому є дозвільні правовідносини, які складаються відносно видачі дозволу на право експлуатації машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки і виконання робіт підвищеної небезпеки. У той же час ліцензійні органи перебувають у ліцензійних відносинах із суб'єктами господарювання однієї чи кількох галузей економіки.

Проаналізуємо відмінності правовідносин дозвільного характеру за участю Антимонопольного комітету України та дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Перші з цих правовідносин виникають на підставі окремих положень Закону України «Про захист економічної конкуренції» (ст. 10, 24, 25) і стосуються надання дозволу на антиконкурентні узгоджені дії та концентрацію.

В адміністративно-правовій літературі дозвільні відносини в антимонопольно-конкурентній сфері трактуються як різновид дозвільних відносин [40; 41; 260], а процедура надання дозволів на концентрацію суб'єктів господарювання – як елемент механізму (напрямок) державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, особливий різновид адміністративних процедур / проваджень [261, с. 326, 327; 262, с. 15–16; 263]. О. П. Віхров указував, що здійснення контролю органами АКУ опосередковують відносні зобов'язальні організаційно-господарські правовідносини [102, с. 375], з чим варто повністю погодитись.

На нашу думку, основними відмінностями дозвільних правовідносин у сфері господарювання та правовідносин з отримання дозволів за конкуренційним законодавством є:

1) об'єкт правовідносин. Зокрема, різниться зміст тих дій (того права), на які отримується дозвіл / дозвільний документ. У першому випадку мова йде про право здійснювати окремі господарські операції (дії з провадження виду господарської діяльності), а в другому випадку – про укладення суб'єктами господарювання договорів, прийняття рішень у корпоративних відносинах (про набуття у власність активів, часток (акцій, паїв) у статутних капіталах, призначення посадових осіб у господарюючих суб'єктах або набуття контролю над суб'єктами господарювання в інший спосіб тощо), прийняття інших господарських рішень (з питань участі у конкурсах чи торгах тощо);

2) мета учасників правовідносин. Метою реалізації правовідносин дозвільного характеру за участю антимонопольно-конкурентних органів є забезпечення захисту економічної конкуренції. Через такі правовідносини

реалізується державна антимонопольно-конкурентна політика (абз. 7 ч. 1 ст. 10 ГК України). Через реалізацію дозвільних правовідносин у сфері господарювання досягаються цілі, насамперед, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, екологічної політики та політики в соціально-економічній сфері;

3) законний інтерес суб'єкта господарювання в дозвільних правовідносинах полягає в набутті нового елемента господарської компетенції. Водночас, звертаючися до антимонопольних органів за дозволом, підприємці або їх об'єднання просять погодити їх власні господарські рішення з питань організації господарської діяльності або рішення майнового характеру;

4) отримання дозволу від органів АКУ виступає одним із елементів юридичного складу, на підставі якого виникають договірні, корпоративні, певні абсолютні господарські правовідносини. У той же час рішення дозвільних органів є юридичним фактом, з яким пов'язується виникнення лише абсолютних господарських правовідносин зі здійснення господарської діяльності / операції та припинення (зупинення) реалізації останніх (в окремих випадках – також податкових правовідносин).

Можна виокремити й інші відмінності порівнюваних правовідносин, в основному вони пов'язані з різним змістом та обсягом прав учасників правовідносин або мають процедурний характер.

1. Вимоги, які повинні виконати суб'єкти господарювання в разі отримання дозволів на окремі господарські операції / дії з провадження господарської діяльності, пов'язані з їх законністю, підтвердженням визначених законом умов набуття дозволу; розсуд дозвільного органу щодо можливості надання чи відмови у наданні дозволу практично виключається. Надання дозволу на узгоджені дії чи концентрацію залежить від ефекту, який відповідні дії господарюючих суб'єктів спроможні справити на економічну конкуренцію. При цьому правове регулювання конкуренційних відносин здійснюється за допомогою оціночних норм, з широким використанням оціночних понять і «принципу розумного підходу» [264, с. 123–128], виключити при прийнятті рішень розсуд антимонопольних органів складно.

2. Рішення антимонопольних органів може прийматися з урахуванням інформації, наданої конкурентами, постачальниками чи споживачами товарів / послуг учасників узгоджених дій, об'єднаннями споживачів. При прийнятті рішень з приводу видачі дозвільних документів інформація від інших суб'єктів господарювання чи споживачів дозвільними органами не збирається.

3. У разі встановлення підстав для заборони узгоджених дій, концентрації органи АКУ все таки можуть прийняти рішення про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію, якщо їх учасники візьмуть на себе зобов'язання з усунення негативного впливу узгоджених дій чи концентрації на конкуренцію (ч. 2 ст. 31 Закону «Про захист економічної конкуренції»). Подібні дії виключаються у дозвільних правовідносинах у сфері господарської діяльності.

Як бачимо, конкуренційні правовідносини суттєво відрізняються за низкою ознак від дозвільних правовідносин у сфері господарювання, хоча правовий інструмент дозволу застосований у механізмі їх правового регулювання. Вони мають різну мету, об'єкт, різняться зміст і обсяг прав їх учасників, процедура набуття дозволів. Тому ці правовідносини не можна розглядати як належні до однієї групи організаційно-господарських правовідносин.

Окрім проаналізованих вище, правовідносини дозвільного типу можуть виникати і в інших сферах господарювання, стосовно іншого роду господарських операцій і дій. Варто зупинитися на господарських договірних правовідносинах, виникнення яких є можливим лише за умови попереднього отримання суб'єктами господарювання дозволів. Такого роду правовідносини окремо не досліджувалися в науковій літературі. О. П. Віхров оцінював зобов'язання щодо надання дозволу на користування нафтогазоносними надрами (включно із зобов'язанням з проведення відповідного конкурсу) та договірне зобов'язання, що опосередковує укладення й виконання договору про умови користування нафтогазоносними надрами, як складові єдиного складного (комплексного) організаційно-господарського зобов'язання, що опосередковує відносини з користування нафтогазоносними надрами. Водночас він вважав за можливе розглядати вказані зобов'язання і як окремі зобов'язання, пов'язані між собою суб'єктним складом, об'єктом, змістом і спрямованістю [102, с. 231–232]. В. С. Мілаш віднесла угоду про умови користування нафтогазоносними надрами, що є невід'ємною частиною відповідного дозволу, до групи господарських організаційно-управлінських договорів [95, с. 52–53]; відповіді на питання про правову природу відносин учасників такого договору дослідниця не надала.

Можна виокремити такі групи господарських договірних правовідносин, виникнення яких передбачає попереднє отримання дозвільних документів та реалізацію прав за ними або видачу уповноваженими органами певних дозволів (узгоджень, погоджень, згоди):

1) договірні правовідносини, які виникають між суб'єктами господарювання або між ними та органами державної влади / місцевого самоврядування після отримання дозволу АКУ на концентрацію або

узгоджені дії (ст. 6, 10, пп. «а» п. 2 ч. 2 ст. 22, ст. 24 Закону «Про захист економічної конкуренції»). Відносини щодо отримання відповідних дозволів не є дозвільними відносинами у сфері господарювання, як обґрунтовувалося вище;

2) договірні правовідносини у сфері державного / комунального господарювання, які реалізуються за умови попереднього отримання суб'єктом господарювання державного / комунального сектора економіки погодження (згоди) на укладення таких договорів. Такі правовідносини проаналізовані вище;

3) безпосередньо пов'язані з дозвільними правовідносинами у сфері господарювання договірні правовідносини з приводу реалізації права на здійснення господарських операцій (господарської діяльності) згідно з дозвільним документом. Мова йде про договори, які укладаються на підставі отриманого дозвільного документа із дозвільним органом.

Як правило, договірні правовідносини, які встановлюються між суб'єктами господарювання, що отримали дозвільний документ, та їх контрагентами є самотійними договірними правовідносинами (наприклад, договори поставки, які реалізуються з урахуванням виданих ветеринарних або фітосанітарних сертифікатів, договори на розповсюдження зовнішньої реклами між рекламодавцями й розповсюджувачами реклами). Останню ж із названих нами вище груп договірних правовідносин становлять ті правовідносини, які опосередковують користування об'єктами державної або комунальної власності на підставі отриманих дозволів. Їх учасниками є дозвільні органи та заявники у дозвільних правовідносинах. Це правовідносини за угодою про користування надрами (нафтогазоносними надрами), договорами щодо довгострокового тимчасового користування лісами. О. А. Беяневич характеризує господарські договори з подібним суб'єктним складом як договори публічної спрямованості, в яких відсутній підприємницький інтерес або він підпорядкований суспільним інтересам [221, с. 438–439]. Проаналізуємо специфіку деяких із цих господарських договірних і дозвільних правовідносин.

Згідно з п. 10 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами невід'ємною частиною спеціального дозволу є угода про умови користування надрами між дозвільним органом і надрокористувачем. Згідно з ч. 1 ст. 28 Закону України «Про нафту і газ» угода про умови користування нафтогазоносними надрами є невід'ємним додатком до спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами. На підставі відповідного спеціального дозволу надрокористувач вступає в абсолютні правовідносини зі здійснення господарської діяльності з користування надрами у спосіб, визначений дозволом.

Водночас він продовжує перебувати в дозвільних правовідносинах із відповідним дозвільним органом. Припинитися відповідні дозвільні правовідносини можуть лише з підстав, визначених у ч. 1 ст. 26 Кодексу України про надра, ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, ч. 1 ст. 27 Закону «Про нафту і газ». Анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами тягне за собою розірвання відповідної угоди з надрокористувачем (ч. 4 ст. 27 названого Закону). Питання про можливість припинення аналізованих договорів з підстав, визначених ЦК та ГК України, для таких договорів є відкритим. Указані угоди законодавчо визначені як невід'ємні складові спеціальних дозволів, а законодавство про надра не закріплює особливі підстави їх припинення. Тому можна стверджувати, що вони повинні мати ту ж «юридичну долю», що й дозвільні документи.

Рішення про видачу спеціального дозволу є підставою виникнення організаційно-господарського зобов'язання між надрокористувачем і дозвільним органом. Аналізовані договори про надрокористування можна кваліфікувати як організаційно-господарські договори, що опосередковують організаційно-господарські зобов'язання їх суб'єктів (ч. 3 ст. 176 ГК України). Зважаючи на зміст нормативно-правових актів, що забезпечують їх правове регулювання, можна стверджувати, що підстави укладення цих договорів є тотожними підставам виникнення відповідних дозвільних правовідносин у сфері господарювання, а самі ці договори не є самостійними підставами виникнення будь-яких правовідносин. Укладення договору є можливим лише за умови видачі дозвільного документа, припинення дії дозволу автоматично припиняє дію договору як його складової частини. Тому видача спеціальних дозволів у сфері надрокористування не є підставою виникнення самостійних договірних правовідносин між надрокористувачем й уповноваженими державними органами. Водночас можна стверджувати, що аналізовані дозвільні правовідносини у сфері господарювання ускладнені такою стадією реалізації, як укладення угоди між її учасниками.

Зважаючи на неналежне правове регулювання відносин щодо зміни й припинення угод про умови користування надрами, пропонуємо статтю 16 Кодексу України про надра доповнити новою частиною такого змісту: «Невід'ємною частиною спеціального дозволу є угода про умови користування надрами. Зміна угоди про умови користування надрами здійснюється в разі внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами. Угода про умови користування надрами вважається розірваною в разі анулювання спеціального дозволу на користування надрами. Невиконання (неналежне виконання) користувачем надр угоди про умови користування надрами є підставою анулювання спеціального дозволу».

Також доцільно статтю 28 Закону України «Про нафту і газ» доповнити новою частиною такого змісту: «Зміна угоди про умови користування нафтогазоносними надрами здійснюється в разі внесення змін до спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами. Угода про умови користування нафтогазоносними надрами вважається розірваною в разі анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами». У числі інших підстав анулювання спеціального дозволу в ч. 1 ст. 27 цього Закону варто закріпити таку підставу, як невиконання (неналежне виконання) користувачем надр угоди про умови користування нафтогазоносними надрами.

Отже, дозвільні правовідносини у сфері господарювання складаються в окрему групу організаційно-господарських правовідносин у сфері господарювання, яка за різними ознаками відмежовується від інших господарських правовідносин, механізм державного регулювання яких пов'язаний з використанням дозволу як правового інструменту. Від ліцензійних та антимонопольно-конкурентних відносин, відносин у сфері управління публічною власністю, пов'язаних з отриманням дозволів на певні господарські дії, аналізовані правовідносини відрізняються за об'єктом, змістом прав, які набуваються в цих правовідносинах, за процедурою та деякими іншими ознаками. Це дозволяє дійти висновку про якісну відмінність цієї групи правовідносин від решти правовідносин, які уподібнюються їм за суто формальними ознаками.

### 2.3. Види дозвільних правовідносин у сфері господарювання

Аналіз актів дозвільного законодавства у сфері господарської діяльності свідчить про різноманіття й поліваріативність дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Вони не лише мають певні процедурні відмінності (тривалість, складність процедур, кількість залучених у взаємодію учасників тощо), але й мету, яку переслідують учасники, предмет правовідносин, нормативно-правове регулювання, підстави виникнення й припинення та інші особливі характеристики.

У науковій літературі питання про види дозвільних правовідносин практично не розроблено, дослідники-адміністративісти пропонують класифікувати так звану дозвільну діяльність або дозвільні провадження [40, с. 4; 41, с. 163–165; 47, с. 13]. Однак вказані поняття вони розуміють достатньо широко, тому пропоновані ними класифікації не можуть відобразити реальне коло дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності.



Вважаємо за можливе класифікувати дозвільні правовідносини у сфері господарювання у такий спосіб.

1. Насамперед дозвільні правовідносини у сфері господарювання можна поділити на дві великі групи: ті, що урегульовані, й ті, що не урегульовані Законом про дозвільну систему. Перша група правовідносин формується відносно видачі й припинення дії тих дозвільних документів, які закріплені в Переліку документів дозвільного характеру. Друга група дозвільних правовідносин (у галузі державного експортного контролю, державного регулювання ринків фінансових послуг, цивільної авіації тощо) регламентується нормами господарського законодавства у відповідних галузях державного регулювання (перелічені в ч. 2 ст. 2 Закону про дозвільну систему). Однак аналіз господарського законодавства свідчить про формування дозвільних правовідносин також і в інших сферах державного регулювання господарської діяльності, не вказаних у названій нормі закону.

Наприклад, широко застосовуються положення Кодексу цивільного захисту України (ст. 57) про початок дії новоутворених підприємств, початок використання суб'єктом господарювання об'єктів нерухомості на підставі поданої декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки. Дерева, кущі та інші зелені насадження вирубуються на підставі ордерів, які видаються органами місцевого самоврядування за постановою Уряду України від 1 серпня 2006 р. № 1045.

Указані вище дозвільні документи не передбачені Законом України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI як документи дозвільного характеру, що є прогалиною чинного законодавства. Адже правовідносини, які складаються щодо видачі й анулювання вказаних документів, є дозвільними правовідносинами у сфері господарювання з огляду на їх суб'єктний склад (суб'єкт господарювання і дозвільний орган), об'єкт (законний інтерес в набутті права на здійснення господарської операції, дії з видачі дозвільного документа), зміст, використання дозволу як правового інструменту в цілях державного регулювання відповідних суспільних відносин. Вони опосередковують застосування такого засобу державного регулювання господарської діяльності, як видача й анулювання дозвільних документів.

У цілях забезпечення публічних інтересів не можна виключати із законодавства норми, які врегульовують відповідні відносини, або припиняти практику видачі таких дозвільних документів на підставі ч. 3 ст. 1 Закону «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Нескладно уявити негативні суспільні наслідки

ситуації, якщо органи місцевого самоврядування втратять контроль за станом зелених насаджень у населених пунктах. Щодо реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, то такий порядок взаємодії дозвільного органу та суб'єкта господарювання в разі започаткування роботи нового підприємства або експлуатації об'єкта нерухомості переслідує публічно корисні цілі, застосовується і в зарубіжних країнах [208]. Він не обтяжує суб'єкта господарювання в процедурному відношенні (йому достатньо за зразком належним чином заповнити декларацію і в деяких випадках отримати висновок за результатами оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення). У такий спосіб суб'єкт господарювання письмово засвідчує перед державою обставину належної організації протипожежного стану підприємства, уповноважені державні органи отримують необхідну інформацію для оцінки відповідних обставин організації господарської діяльності та вжиття необхідних профілактичних заходів щодо упередження пожежонебезпечної ситуації на об'єктах нерухомості.

Зауважимо, що правовий режим декларації відповідності не є достатньо продуманим. Ні Кодекс цивільного захисту України, ні постанова КМУ від 5 червня 2013 р. № 440 (визначає порядок подання і реєстрації декларації) не допускають можливості анулювання чи скасування декларації відповідності, а також господарсько-правової відповідальності за порушення суб'єктом господарювання обов'язку декларування. Аналогічними є проблеми правового режиму декларації про провадження господарської діяльності, визначеного Законом про дозвільну систему. На відміну від порядку реєстрації декларації відповідності з питань пожежної безпеки, Закон про дозвільну систему і постанова КМУ від 7 грудня 2016 р. № 922 не передбачають можливості направлення декларації на доопрацювання. У решті правовий режим аналізованих декларацій відповідності аналогічний.

Отже, можна дійти висновку, що звернення суб'єкта господарювання з декларацією про провадження господарської діяльності за чинним законодавством виконує для дозвільних органів суто інформативну функцію – повідомляє про здійснення певних господарських операцій / діяльності суб'єктом господарювання. Для припинення можливого порушення господарського законодавства відповідний орган державної влади (як правило, це дозвільний орган) має застосовувати інші адміністративно-господарські санкції, ніж анулювання дозвільного документа, та у визначеному законодавством порядку

припиняти виявлене господарське правопорушення (наприклад, звертатися з приписами про усунення порушень законодавства та з позовами про зупинення роботи підприємства-порушника).

З огляду на викладене, задля ефективного застосування правового інструменту дозволу в аналізованих правовідносинах, пропонуємо абзаци 5–7 частини 7 статті 4-1 Закону про дозвільну систему викласти в такій редакції: «Дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру, може звернутися до адміністративного суду з позовом про анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації) за наявності хоча б однієї з таких підстав:

1) встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї (декларації), недостовірної інформації...;

2) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру (zareєстровано декларацію)...».

Повертаючись до питання про дозвільні документи, не передбачені Законом України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI, слід звернути увагу на такий документ, як паспорт прив'язки. Він видається багатьма органами місцевого самоврядування для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності на підставі ст. 28 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», як свідчить ознайомлення із сайтом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [265]. Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2011 р. № 244, інша законодавча база розміщення таких споруд на земельних ділянках публічної форми власності відсутня. Нескладно змодельювати суспільно небезпечні наслідки поширення практики розміщення тимчасових споруд для провадження підприємництва на комунальних / державних землях без отримання паспорта прив'язки. (З огляду на положення ст. 1 Закону від 19 травня 2011 р. № 3392-VI відповідні дії підприємців можна вважати правомірними.)

Паспорт прив'язки за своїм призначенням і процедурними особливостями видачі фактично відповідає поняттю документа дозвільного характеру, він видається для засвідчення права підприємця вчинити таку господарську операцію (дію), як розміщення об'єкта на землі публічної форми власності. У відповідних правовідносинах беруть участь суб'єкт господарювання і орган місцевого самоврядування, який

уповноважений наділяти суб'єкта господарювання відповідною господарською компетенцією. Об'єктом правовідносин виступають дії уповноваженого органу влади з видачі паспорта прив'язки й законний інтерес господарюючого суб'єкта в отриманні права на проведення господарської операції. Отже, такі правовідносини є організаційно-господарськими, належать до такої групи, як дозвільні правовідносини у сфері господарювання.

Зауважимо, що в постанові Великої Палати Верховного Суду (далі – ВС, Суд або ВП ВС) від 12 червня 2018 р. у справі № 905/1552/16 [266] зроблено висновок, що отримання паспорта прив'язки тимчасової споруди на підставі відповідного рішення органу місцевого самоврядування є підставою для встановлення такої тимчасової споруди. При цьому Суд покликається на норми ст. 1, 10 Закону «Про благоустрій населених пунктів», ч. 4 ст. 28 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», положення наказу Мінрегіонбуду від 21 жовтня 2011 р. № 244. Аналогічна правова позиція викладена в постанові ВС від 12 березня 2020 р. у справі № 923/652/19 (п. 8.28) [267]. Також констатовано правомірність розміщення тимчасової споруди для провадження підприємництва «...на підставі дозвільного документу – паспорта прив'язки...» у постанові ВС від 24 січня 2020 р. у справі № 821/235/18 [268].

Для усунення прогалин правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання пропонуємо доповнити Перелік документів дозвільного характеру такими позиціями: декларація відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, ордер на видалення зелених насаджень, паспорт прив'язки. При цьому правовий режим цих дозвільних документів має бути визначений на рівні закону (щодо двох останніх документів – у Законі «Про благоустрій населених пунктів»), як вимагає Закон про дозвільну систему.

2. Дозвільні правовідносини розвиваються по-різному з огляду на особливості юридичного складу, що є підставою їх виникнення, їх складність.

Як правило, дозвільні правовідносини виникають на підставі лише одного звернення суб'єкта господарювання до дозвільного органу. Окремі види цих правовідносин формуються на базі юридичного складу, який включає також конкурсну процедуру, або проведення експертизи, або оформлення договору про порядок реалізації отриманого права, здійснення інших юридично значимих дій.

Наприклад, реалізація права на користування надрами потребує проходження конкурсної процедури та укладення між дозвільним органом і надрокористувачем угоди (пп. 22 п. 2, п. 33 Порядку проведення

аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою КМУ від 23 вересня 2020 р. № 993). Дозволи у сфері охорони праці, вивезення культурних цінностей видаються за результатами експертизи, для тимчасового вивезення культурних цінностей вимагається також страхування культурних цінностей, укладення угоди з приймаючою стороною (ч. 3 ст. 21 Закону «Про охорону праці», ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 24 Закону «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»). Висновок з оцінки впливу на довкілля надається з урахуванням результатів громадських обговорень (ст. 7 Закону «Про оцінку впливу на довкілля»).

Певні особливості змісту й порядку реалізації мають дозвільні правовідносини, пов'язані з набуттям права на здійснення господарської операції на підставі декларації про провадження господарської діяльності. Вони відрізняються від інших дозвільних правовідносин особливостями підстав виникнення правовідносин (звернення з декларацією за встановленою формою, яка підлягає реєстрації дозвільними органами). Після реєстрації декларації ці правовідносини мають ті ж характеристики, що й інші дозвільні правовідносини.

Необхідно звернути увагу на не відповідне концепції дозвільних правовідносин у сфері господарювання визначення декларації про провадження господарської діяльності в Законі про дозвільну систему (в редакції зі змінами, внесеними Законом України від 2 жовтня 2019 р. № 143-IX). Актуальне визначення декларації, на відміну від попереднього періоду, пов'язує подання декларації з набуттям права виключно на здійснення виду господарської діяльності. Такий підхід законодавця є принципово невірним і не відповідним господарським реаліям. До прикладу, декларація відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки свідчить про дотримання суб'єктом господарювання вимог протипожежної безпеки і надає право на здійснення широкого кола господарських операцій і видів господарської діяльності, а не певних із них. Тому необхідно викласти відповідну правову норму Закону про дозвільну систему в редакції, що відображає реальний зміст господарських прав, що надаються на підставі декларації.

Пропонуємо таку редакцію абзацу 8 частини першої статті 1 вказаного Закону: «декларація про провадження господарської діяльності (далі - декларація) – документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє дозвільний орган про свою відповідність вимогам законодавства до провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності (у тому числі матеріально-технічної бази,

кваліфікації персоналу – якщо це зумовлено особливостями провадження відповідних господарських дій / діяльності) та на підставі якого він набуває право на провадження заявлених дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності й несе передбачену законом відповідальність».

3. За змістом суб'єктивного права, яке надає (можливість реалізації якого погоджує) дозвільний орган у зв'язку з видачею дозвільного документа, дозвільні правовідносини можуть бути спрямовані на надання суб'єкту господарювання таких господарських прав:

а) права на здійснення деяких господарських операцій (переміщення окремих груп товарів через митний кордон України, перевезення небезпечних вантажів певними маршрутами руху транспортних засобів). У числі вказаних прав виділяється велика група прав, яка стосується наділення суб'єкта господарювання правом на здійснення різного роду робіт (будівельних, днопоглиблювальних робіт, прокладання кабелів, трубопроводів, інших комунікацій на землях водного фонду, робіт на пам'ятках культурної спадщини тощо);

б) на провадження певних дій щодо здійснення деяких видів господарської діяльності (висновок з оцінки впливу на довкілля, дозвіл на початок виконання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, експлуатаційні дозволи згідно законів України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про безпечність та гігієну кормів», «Про ветеринарну медицину»).

Відзначимо також, що організація господарської діяльності певних видів вимагає отримання відразу декількох видів дозволів. Наприклад, розпочинати здійснювати металургійне виробництво можливо лише після набуття, як мінімум, висновку про оцінку впливу на довкілля, дозволу на експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної безпеки і дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферу стаціонарними джерелами.

4. Залежно від предмету дозвільні правовідносини можуть складатися відносно наділення суб'єктів господарювання правом користування (і припинення такого права) відносно таких предметів, як: земельні ділянки, їх ґрунтове покриття, надра, інші природні ресурси, рухоме майно, радіочастотний і номерний ресурс, пам'ятники культурної та археологічної спадщини, культурні цінності, громадський простір, дороги, відходи.

Низка вказаних об'єктів (природні ресурси, радіочастотний і номерний ресурс, громадський простір) належать до так званих позиційних благ, тобто благ, доступність яких обмежена через природні причини або

для збереження довкілля [269]. Позиційне благо є висококонкурентним, заснованим на принципі «додаткової ціни» [270, с. 32]. З огляду на це справедливим було би запровадження конкурсних процедур при отриманні відповідних дозвільних документів (на право користування природними ресурсами, розміщення зовнішньої реклами тощо).

5. Дозвільні правовідносини можуть бути направлені на легітимацію (легалізацію) господарських операцій / діяльності, планованих на базі власних ресурсів (дозволи у сфері охорони праці, ветеринарної медицини та ін.) або з використанням об'єктів публічної власності, дозвіл на використання яких і надає дозвільний орган (наприклад, природних або радіочастотного ресурсу).

6. Дозвільні правовідносини можуть бути спрямовані на забезпечення різних прав та законних інтересів різних категорій суб'єктів: забезпечення захисту прав споживачів (ветеринарні й фітосанітарні документи), повноцінного життєвого середовища для громадян, сталого розвитку населених пунктів, піклування про здоров'я й життя громадян (дозволи у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин України), охорони навколишнього природного середовища (дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами), забезпечення раціональної експлуатації надр і природних ресурсів (природоресурсні дозволи), збереження культурної й археологічної спадщини, культурних цінностей, забезпечення безпеки учасників дорожнього руху, збереження автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів (дозволи у відповідних сферах), забезпечення економічних інтересів і підтримки вітчизняних суб'єктів господарювання, здійснення позитивного впливу на експортно-імпортний баланс на окремих товарних ринках (дозволи у сфері зовнішньоекономічної діяльності), забезпечення безпеки осіб, які експлуатують обладнання, механізми підвищеної небезпеки, та інших громадян і навколишнього природного середовища в процесі експлуатації такого обладнання, охорону національних інтересів України (наприклад, дозволи у сфері видавничої справи).

7. Залежно від тривалості дозвільні правовідносини можуть бути терміновими й безстроковими (тривалість яких не визначена законом у зв'язку з безстроковістю дії дозвільного документа).

8. Дозвільні правовідносини виникають між суб'єктами господарювання і дозвільними органами і, як правило, без залучення інших суб'єктів і без використання експертних висновків. Окрему групу дозвільних правовідносин утворюють ті правовідносини, участь в яких беруть інші суб'єкти на стороні дозвільного органу (дозвільні правовідносини з множинністю учасників). Звичайно такими учасниками

є органи публічної влади з господарською компетенцією щодо проведення погодження видачі дозвільного документа або експертизи (ст. 28-1 Закону «Про видавничу справу», ч. 1 ст. 37 Закону «Про автомобільні дороги», ст. 16 Закону «Про рекламу» тощо).

Залежно від статусу дозвільного органу дозвільні правовідносини можуть бути класифіковані на ті, учасниками в яких виступають органи державної влади з господарською компетенцією, і ті, в яких стороною є органи місцевого самоврядування (видають дозволи в межах їх повноважень по вирішенню справ місцевого значення, наприклад, дозволи на порушення об'єктів благоустрою).

9. Дозвільні правовідносини можуть стосуватися наділення господарюючих суб'єктів господарською компетенцією щодо виконання господарських операцій (дій) на території України або в рамках зовнішньоекономічної діяльності.

10. У процесі реалізації дозвільних правовідносин може відбуватися легалізація господарської діяльності (на підставі експлуатаційних дозволів, дозволів у сфері охорони праці, висновків про оцінку впливу на довкілля) або легітимація господарських операцій (з використанням більшості інших дозвільних документів).

11. Дозвільні правовідносини можуть бути класифіковані залежно від галузі господарювання, в якій вони виникають.

Розробляючи класифікацію дозвільних правовідносин у сфері господарювання, виходимо з того, що ці правовідносини у багатьох випадках є триваючими в часі й проходять у процесі своєї реалізації декілька стадій. Виникають вони з моменту звернення зацікавленого суб'єкта господарювання до дозвільного органу з приводу видачі дозвільного документа й припиняються із закінченням строку дії дозвільного документа, із реалізацією права, наданого за дозволом, або з анулюванням (скасуванням) дозвільного документа. Зміст цих правовідносин не обмежується правами й обов'язками сторін щодо видачі дозвільного документа. Хоча видача дозвільного документа є підставою виникнення абсолютних правовідносин зі здійснення господарських операцій (діяльності) заявника, правовий зв'язок, який виник між суб'єктом господарювання і дозвільним органом, не припиняється у зв'язку з видачею дозвільного документа. Після видачі дозвільного документа складні дозвільні правовідносини у сфері господарювання переходять на наступну стадію – прості (елементарні) відносини з контролю за належним виконанням правил господарської діяльності і законним використанням права, наданого дозвільним органом господарюючому суб'єкту. У разі порушення вказаних правил або з об'єктивних причин, визначених у законі, за ініціативою дозвільного



органу можуть виникати прості правовідносини з анулювання (скасування) дозвільного документа або тимчасового припинення його дії. Такі ж правовідносини можуть виникнути і за ініціативою господарюючого суб'єкта. Також можлива трансформація дозвільного правовідношення шляхом реалізації правовідносин з переоформлення або продовження строку дії дозволу.

Внутрішня структура різновидів дозвільних правовідносин може відрізнятися. Деякі з них не мають у своєму складі простих правовідносин з анулювання (скасування) дозвільних документів (наприклад, дозвільні правовідносини у сфері зовнішньоекономічної діяльності), багато різновидів – правовідносин з переоформлення дозвільних документів (у зв'язку з прогалинами правового регулювання) і зупинення їх дії. Дозвільні правовідносини, які складаються відносно разових або безстрокових дозвільних документів, не мають у своєму складі простих відношень із продовження дії дозвільних документів. Свою специфіку можуть мати правовідносини з видачі дозвільних документів – деякі з них можуть формуватися з приводу проведення конкурсу на право набуття дозвільного документа (наприклад, у сфері надрокористування). Як бачимо, складні дозвільні правовідносини можуть відрізнятися залежно від складу простих правовідносин, які їх формують, однак ці прості правовідносини не є самостійними різновидами дозвільних правовідносин.

Підбиваючи підсумки, необхідно відзначити різноманітність як дозвільних правовідносин у сфері господарювання, так і галузей економіки, в яких вони можуть виникати й реалізовуватися. Незважаючи на наявність певних спільних особливостей та аналогічність процедур, такі правовідносини помітно відрізняються між собою. Очевидно, вони повинні регулюватися достатньо індивідуально залежно від виду, предмету, сфери економіки та інших обставин.

#### **2.4. Правова природа прав за дозвільними документами**

Досліджуючи юридичну природу дозвільних правовідносин у сфері господарювання, неможливо залишити без детальнішого аналізу питання про ті блага, заради набуття яких суб'єкти господарювання ініціюють виникнення дозвільних правовідносин. Рішення дозвільних органів у дозвільних правовідносинах у сфері господарської діяльності є підставою формування окремих складових господарської компетенції зацікавленого суб'єкта господарювання – права на проведення господарських операцій / дій щодо здійснення видів господарської діяльності. Зупинимося на аналізі правової природи таких прав.

На нашу думку, права на провадження певних дій щодо здійснення видів господарської діяльності / господарських операцій, що підтверджуються дозвільними документами, насамперед слід трактувати як суб'єктивні права відповідного суб'єкта господарювання.

Традиційно суб'єктивне право визначається як вид і міра можливої (або дозволеної) поведінки суб'єкта права, встановлена юридичними нормами для задоволення інтересів управомоченої особи і забезпечувана державою [64, с. 390; 271, с. 68; 272, с. 231]. Ознаками суб'єктивного права є: можливість певної поведінки; така можливість належить управомоченому суб'єкту; надається з метою задоволення інтересів управомоченої особи; існує в правовідносинах; є мірою можливої поведінки, порушення якої є зловживанням правом; існує лише відповідно до юридичного обов'язку; встановлюється юридичними нормами; забезпечується (гарантується) державою [273, с. 529]. Перелічені ознаки наявні у прав, які надаються за дозвільними документами.

Аналізовані права закріплені в законах, указаних у Переліку документів дозвільного характеру, та інших законах і підзаконних нормативно-правових актах. Зміст прав за дозвільними документами – можливість проводити певні господарські операції / дії щодо здійснення видів господарської діяльності. Наприклад, можливість вивезти культурні цінності на підставі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) таких цінностей відповідно до Закону «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» або можливість здійснювати протягом певного терміну промислове рибальство на підставі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах згідно із Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

Набуття прав здійснюють зацікавлені суб'єкти господарювання. Вони мають використовувати відповідні права у межах, окреслених законом, підзаконними нормативно-правовими актами і рішенням дозвільного органу про видачу дозвільного документа (отриманим дозвільним документом). У разі здійснення суб'єктом господарювання господарських операцій з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення, відповідний документ анулюється (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему).

Реалізація прав за дозвільними документами здійснюється суб'єктами господарювання у межах абсолютних господарських правовідносин з ведення власної господарської діяльності. Зміст цих правовідносин визначається правами й обов'язками суб'єкта у сфері господарювання, які носять абсолютний характер. У межах цих

правовідносин суб'єкт господарювання, якому видано дозвільний документ, реалізує свої права на здійснення господарських операцій (дій щодо здійснення видів господарської діяльності), інші учасники господарського обороту зобов'язані не перешкоджати йому.

Права за дозвільними документами гарантуються державою. Так, Закон про дозвільну систему встановлює ряд правових запобіжників для унеможливлення незаконної відмови у видачі документів дозвільного характеру (ст. 3, ч. 5, 6 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Дозвільні документи надають можливість суб'єкту здійснювати господарські операції або безстроково, або протягом визначеного законом строку, і позбавлення відповідного права допустимо лише з підстав, визначених законом, у порядку анулювання / дозвільного документа (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). На забезпечення таких прав спрямовані й заходи з контролю за додержанням законодавства про видачу дозвільних документів, юридична відповідальність суб'єктів за порушення у дозвільних правовідносинах (ст. 9-1, 10 Закону про дозвільну систему).

Зміст суб'єктивного права виражається через такі правомочності: правомочність на власні позитивні правозначущі дії; правомочність на чужі дії (правовимагання); правомочність праводомагання (право звертатися за підтримкою і захистом держави у разі порушення суб'єктивного права з боку зобов'язаної особи); правомочність на користування соціальними благами (правокористування) на основі певного суб'єктивного права [64, с. 390–391; 272, с. 231]. Частково указані правомочності у володільця прав за дозвільними документами розкриті вище. Щодо правомочності праводомагання, то вона також наявна у відповідного суб'єкта (ч. 2–4 ст. 10 Закону про дозвільну систему).

Отже, права за дозвільними документами, безумовно, є суб'єктивними правами для тих суб'єктів господарювання, які отримали ці документи. Далі доцільно розглянути питання, чи є такі права складовою господарської компетенції (господарської правосуб'єктності) суб'єкта господарювання.

У науковій літературі виокремлюється кілька підходів до розуміння понять «господарська компетенція» і «господарська правосуб'єктність» суб'єктів господарювання [218, с. 280–281, 285–287]. Можна зауважити такі основні позиції:

1) одні автори (наприклад, В. В. Лаптев, А. Я. Пилипенко, В. С. Щербина) до складу господарської компетенції включають усі права й обов'язки по керівництву та безпосередньому здійсненню господарської діяльності [274, с. 43–44; 275, с. 43]. При цьому розрізняють засновницькі, управлінські та майнові права, у числі останніх – право вести господарську діяльність [275, с. 49];

2) за іншим підходом компетенція включає в себе конкретні права й обов'язки, якими суб'єкт володіє безпосередньо в силу закону, у тому числі право отримувати інші права й обов'язки [101, с. 62; 102, с. 77, 135; 276];

3) деякі вчені поряд з господарською компетенцією, властивою будь-якому суб'єкту господарського права (і схожою за об'ємом і змістом для окремих груп суб'єктів певного виду), виділяють індивідуальну компетенцію кожного окремого суб'єкта господарського права, яка включає всю сукупність належних йому господарських прав і обов'язків, включно з отриманими при вступі у правовідносини [277, с. 75];

4) В. В. Хахулін указує на спеціальний характер правосуб'єктності суб'єктів господарювання, тобто її підпорядкованість цілям діяльності кожного з них та помилковість включення до компетенції усіх прав і обов'язків суб'єкта, необхідних для здійснення господарської діяльності [218, с. 281, 284 – 287].

На думку В. В. Лаптева, В. В. Хахуліна, існує єдина для всіх суб'єктів господарського права господарська компетенція, яка забезпечує в необхідних межах і згідно з індивідуальним призначенням конкретних суб'єктів функціонування кожного з них у сфері господарювання. У рамках такої єдності розрізняють кілька видів господарської компетенції, що є результатом необхідності встановити конкретні господарські права й обов'язки різних суб'єктів господарського права в залежності від виконуваних ними функцій у процесі господарювання [218, с. 287; 277]. Російські дослідниці І. В. Єршова, Т. М. Іванова виділяють загальну, обмежену (установчими документами) і спеціальну компетенцію (наприклад, кредитних і страхових організацій) [278, с. 22];

5) Г. В. Пронська визначала господарську компетенцію як видову компетенцію, що притаманна організаціям певного виду. До складу компетенції вчена включала: коло питань, які може вирішувати господарська організація певного виду, її обов'язки й права, форми відповідальності і способи захисту порушених прав. Господарська компетенція є складовою господарської правосуб'єктності, що включає й господарську правоздатність. Саме господарська правоздатність має індивідуальний характер і є різною у різних організацій; відповідні додаткові права й обов'язки впливають з угод і рішень самих господарських організацій по реалізації своєї компетенції [59, с. 525–526].

Таким чином, науковці по-різному трактують поняття господарської компетенції суб'єктів господарювання, спільним є розуміння компетенції як сукупності прав і обов'язків. Одні автори кваліфікують компетенцію як сукупність тих прав і обов'язків, які властиві певним групам суб'єктів господарювання, і відповідно – які закріплюються законом; інші вчені

розрізняють господарську компетенцію кожного окремого суб'єкта господарювання з урахуванням його прав згідно з установчими документами та правами, набутими в процесі вступу у правовідносини. Перший підхід можна визнати статичним, другий підхід – динамічним.

Видається, розглядати права за дозвільними документами як елемент господарської компетенції можна в рамках саме динамічного підходу, коли визнається можливість індивідуальної компетенції різних суб'єктів господарювання. У науковій літературі не обговорюється питання щодо визначення господарської компетенції суб'єкта господарювання на підставі дозвільних документів, в поодиноких випадках у визначенні господарської компетенції вказується про наділення суб'єктів правами, серед іншого, також на підставі ліцензії [278, с. 22]. Однак у дійсності відповідні права на підставі дозвільних документів набуваються в процесі діяльності суб'єкта господарювання в результаті вступу його в дозвільні правовідносини.

Окремі суб'єктивні права законодавець зараховує до категорії майнових прав, які в сучасних ринкових умовах виступають об'єктом господарського / цивільного обігу. Проаналізуємо, чи мають права за дозвільними документами ознаки майнових прав.

Категорія майнових прав мало досліджувалась у господарсько-правовій літературі. З. М. Заменгоф під майновими правами розуміла права підприємств та об'єднань на закріплені за ними матеріальні ресурси та фінансові засоби [279, с. 4], тобто пов'язувала майнові права з конкретною річчю. Господарський кодекс України допускає такий підхід. Він не містить визначення майнових прав суб'єктів господарювання, хоча в низці статей ГК вони згадуються (ч. 3, 4 ст. 47, ч. 7 ст. 66, ч. 4 ст. 133, ч. 4 ст. 136, ст. 144, ч. 1 ст. 145, ч. 1 ст. 222, ч. 2 ст. 418). При цьому майнові права суб'єкта господарювання пов'язуються з належністю йому майна на певному правовому титулі (ч. 4 ст. 147 ГК, ч. 1 ст. 391, ч. 3 ст. 392 ГК). Російський дослідник Ю. Є. Туктаров узагальнив наукові підходи до трактування категорії майнових прав у російській правовій науці наступним чином [280, с. 117–123]:

1) згідно з моністичним поглядом на об'єкт права майнові права – це тільки ті права, які прямо чи опосередковано пов'язані з речами (має витоки в римському поділі приватних прав на «права у речах» і «права на речі»). Відповідно сфера приватних майнових прав поділяється на дві частини: речові й зобов'язальні права. Такий підхід панував і в радянській цивілістичній доктрині, і підтримується деякими дослідниками зараз [281, с. 4–5];

2) двочленна концепція (зокрема, Д. І. Мейєр, Г. Ф. Шершеневич), за якою цивільні права характеризуються як майнові: це такі права, об'єктом панування яких є певне благо (майно), тобто речі й чужі дії;

3) плюралістичний підхід, за яким об'єктами цивільних прав можуть бути будь-які мінові цінності, перелік яких є відкритим. При цьому підкреслюється можливість грошової оцінки таких прав [282, с. 240] або те, що ці права мають своїм предметом господарські блага чи господарські цінності [283, с. 423]. Такий підхід сформувався з появою нових об'єктів обігу, він найбільше відповідає ринковим умовам.

У рамках плюралістичного підходу Ю. Є. Туктаров визначає майнові права як такі права, що мають безпосередню економічну значимість для їх правоволодільця та інших учасників обігу, причому здійснення цих прав може служити джерелом задоволення потреб. Права, які не є майновими, не мають своєю безпосередньою метою задоволення потреб правоволодільця, їх цінність впливає із допоміжної (забезпечувальної) функції по відношенню до реалізації цінних прав [280, с. 109–110; 284, с. 310; 285, с. 57].

Дослідники наводять наступні характеристики майнових прав: вони пов'язані з майном, це цінні права й оборотні права [280, с. 111]. При цьому оборотні права є різновидом цінних прав, останні – різновидом прав, пов'язаних з майном. Майнові права як такі, що мають грошову оцінку, здатні до передачі від однієї особи до іншої і при цьому володіють об'єктивною цінністю [280, с. 127].

Враховуючи наведені вище підходи до розуміння сутності майнових прав, визнання прав за дозвільними документами майновими правами є спірним, хоча окремі ознаки майнових прав їм притаманні.

Так, аналізовані права мають безпосередню економічну значимість для їх правоволодільця та інших учасників обігу, адже вони надають володільцю виключні права здійснювати окремі господарські операції, за результатами яких він має можливість отримувати прибуток.

У числі найважливіших характеристик майнових прав – їх пов'язаність із майном. Як правило, об'єктом прав за дозвільними документами не є майно, а є право на господарську операцію чи інші дії у сфері господарювання. Водночас деякі дозвільні документи видаються на право використання майна, належного державі чи територіальній громаді, у тому числі радіочастотного чи номерного ресурсу. Зокрема, це стосується дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, дозволів на спеціальне використання об'єктів тваринного світу, природних рослинних ресурсів, на спеціальне водокористування, дозволів у сфері телекомунікацій тощо.

Безумовно, права на користування природними ресурсами мають майновий характер, оскільки вони пов'язані з доступом до використання відповідних об'єктів. Як зазначає С. О. Сліпченко, цінність даної категорії прав обумовлена відсутністю такої ж можливості на присвоєне благо в усіх інших учасників обороту [286, с. 20]. Однак слід враховувати, що окремі з таких дозволів, які пов'язані зі здійсненням операцій відносно належного суб'єкту майна (наприклад, дозвіл на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки), а також деякі дозволи щодо здійснення операцій з державним чи комунальним майном (наприклад, дозвіл на перенесення (переміщення) пам'ятки національного або місцевого значення) не стільки засвідчують права, які можуть мати грошову цінність, скільки безпечність відповідних господарських операцій для суспільства, об'єктів суспільної власності та навколишнього природного середовища. Тому не можна стверджувати про майновий характер прав за такими дозвільними документами, про їх майнову цінність – використання відповідних прав може лише створювати організаційні передумови для здійснення господарської діяльності, тобто мова йде про згадану вище допоміжну функцію прав по відношенню до реалізації власне цінних прав (на здійснення господарської діяльності).

У межах плюралістичного підходу об'єктом майнових прав визнаються господарські блага чи господарські цінності, здатні до обігу, грошової оцінки. Правові можливості здійснювати господарські операції (окремі господарські дії) можна вважати господарським благом.

Поняття господарських (економічних) благ, запропоноване Карлом Менгером, розвивається в економічній теорії по сьогоднішній день (категорії суспільних і приватних благ). Теорія цінностей розроблялася в українській політекономії Д. Піхном, А. Антоновичем, Р. Орженцьким, О. Білімовичем, М. Туган-Барановським. Право на проведення господарських операцій є очевидним господарським благом. Визнати окремі різновиди таких прав майновими правами (у рамках плюралістичного підходу) за чинним законодавством не дозволяє неможливість їх обігу, часом – пряма законодавча заборона відчужувати права за дозволом (ст. 16 Кодексу України про надра).

Як бачимо, питання про визнання майновими прав за дозвільними документами не можна вирішити однозначно, некоректним буде називати права за усіма дозвільними документами майновими правами. Однак у разі введення правового механізму обігу прав за окремими різновидами дозвільних документів відповідні права набуватимуть необхідних ознак майнових прав (насамперед, права на природокористування, користування радіочастотним і номерним ресурсом). Зауважимо, що в американській

економічній літературі та практиці господарювання право на надання послуг розглядається окремо від матеріальних засобів, на чийй базі вони виробляються. Так, О. Е. Вільямсон пропонує проводити аукціони на право здійснювати на базі державної власності певну господарську діяльність (надавати поштові послуги тощо) [35, с. 40–41, 341–368].

Останнім часом дослідники в галузі економічних наук та господарського права в роботах з питань правового режиму нематеріальних активів аналізують можливість обліку прав на здійснення господарської діяльності як нематеріальних активів. При цьому трактування права на провадження окремих видів господарської діяльності / господарських операцій як складової нематеріальних активів у законодавстві та науковій літературі не є однозначним. А. В. Гусь аналізує численні визначення й класифікації нематеріальних активів і визнає, що «...більшість авторів розкриває нематеріальні активи з економічної точки зору як нематеріальні ресурси, що постають визначеними правами та перевагами, які дозволяють власнику здійснювати підприємницьку діяльність з метою отримання економічних вигід» [287, с. 40]. Вона розглядає права на ведення ліцензованих видів господарської діяльності та права користування майном (включно з правами на користування природними ресурсами) як допоміжний нематеріальний актив суб'єкта господарювання за ознаками строку дії, формальної визначеності, нематеріальної природи, здатності приносити економічну вигоду [287, с. 175; 288, с. 12–13]. Деякі інші дослідники поділяють такі ідеї [289, с. 53; 290; 291, с. 29].

Вчені-правознавці не зараховують до числа нематеріальних активів ті права, які можуть надаватись згідно з дозвільними документами, обмежуючися лише правами на користування майном (наприклад, права за лісорубними квитками, спеціальними дозволами на користування надрами тощо). Подібною є точка зору дослідників-економістів [291, с. 29; 292, с. 31].

За чинним Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 8 «Нематеріальні активи», затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 18 жовтня 1999 р. № 242 (абз. 8 п. 5), право на провадження діяльності, разом з правом на використання економічних та інших привілеїв є групою нематеріальних активів. Іншими групами нематеріальних активів визнаються, зокрема, права користування природними ресурсами, права користування майном (земельною ділянкою, будівлею тощо) (абз. 2, 3 п. 5). Отже, бухгалтерське законодавство трактує права на провадження діяльності як нематеріальні активи.



У такому випадку вони повинні володіти тими ж ознаками, що й інші нематеріальні активи: відсутність матеріально-речової форми або її вторинність стосовно об'єкта; немонетарність; можливість вартісної оцінки; можливість ідентифікації; можливість отримання майбутньої економічної вигоди [288, с. 7]. Згідно з Міжнародним стандартом фінансової звітності 38 «Нематеріальні активи» від 1 січня 2012 р. (п. 10) у структуру нематеріальних активів входять нематеріальні ресурси, які відповідають таким вимогам: ідентифікації, контролю над ресурсом та наявності майбутніх економічних вигод. При цьому підкреслюється, що не всі об'єкти, описані в параграфі 9 стандарту (перераховані вище), відповідають визначенню нематеріального активу

Загалом дослідження питання про наявність ознак нематеріальних активів у аналізованих господарських прав дозволяє дійти таких висновків.

Щодо ознаки ідентифікації, вона характерна для аналізованих прав, які не мають матеріально-речової форми. Можливість ідентифікації означає, що актив можна розпізнати як самостійну одиницю і що у власника нематеріального активу наявні відповідні підтвердження такого права [287, с. 64]. МСФЗ «Нематеріальні активи» (п. 12) визначає критерії, за якими актив може бути ідентифікований: він є відокремленим; є результатом договірних чи інших юридичних прав.

Думається, варто розглядати права за дозвільними документами як самостійні об'єкти нарівні з іншими нематеріальними правами – правом користування майном, правом інтелектуальної власності та іншими. Права на здійснення господарських операцій (діяльності) юридично закріплені за суб'єктом господарювання. У багатьох випадках такі права є строковими і на відповідний термін вони можуть бути обліковані як його майно, на цей період часу такі права усамостійнюються як окремий чинник (складова) господарської компетенції суб'єкта господарювання. За відсутності таких прав суб'єкт господарювання не може здійснювати відповідні господарські операції (діяльність). Аналізовані права підтверджуються дозвільними документами. Отже, формалізована у законодавстві ознака нематеріальних активів (їх ідентифікація) може бути визнана за цими правами.

Щодо ознак немонетарності та можливості вартісної оцінки, то вони також характерні для аналізованих прав. Вони не мають прямого монетарного визначення, але водночас права на провадження діяльності, права на користування майном і природними ресурсами як нематеріальні активи можуть бути об'єктом оцінки згідно із Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» (абз. 2 ч. 2 ст. 3).

У МСФЗ 38 «Нематеріальні активи» підкреслюється (п. 21, 22), що нематеріальний актив слід визнавати, якщо і тільки якщо: а) є ймовірність того, що майбутні економічні вигоди від активу надходять до суб'єкта господарювання та б) собівартість активу можна достовірно оцінити. Досліджувані права дають широкі можливості для отримання економічних вигод у вигляді прибутку від їх прямого використання (здійснення будівельних робіт, виробництва продукції за експлуатаційним дозволом тощо).

Відносно передбаченого Міжнародним стандартом критерію контролю над нематеріальним активом, то даному критерію аналізовані права також відповідають, оскільки вигоди від них отримує суб'єкт господарювання, інші суб'єкти не мають на них право за законом (абз. 6, 7 ст. 6, ст. 44 ГК).

Дослідники-економісти розділяють ознаки нематеріальних активів як об'єктів податкового і бухгалтерського обліку. Щодо останніх виділяють такі критерії: немонетарність; відсутність монетарної форми; можливість ідентифікації; використання більше року; ймовірність отримання вигод; достовірно визначена вартість; документарне оформлення [291, с. 28; 293]. За цими ознаками права на здійснення ліцензованих видів господарської діяльності В. А. Ягнюк зараховує до числа нематеріальних активів [291, с. 29].

Думається, що вказані ознаки присутні в правах на здійснення господарської операції (дій зі здійснення видів господарської діяльності) за дозвільними документами, які надані на тривалий період часу або безстроково. Як зазначалося, вартість цих прав може бути встановлена, вони можуть бути ідентифіковані й документарно оформлюються дозвільними документами. Якщо змістом господарської операції є одноразова одноактна господарська дія (переміщення партії товару через кордон і под.), то про можливість визнання відповідних прав нематеріальними активами говорити не доводиться.

Таким чином, правова природа прав за дозвільними документами має кілька означень (характеристик). Вони є суб'єктивними правами відповідних суб'єктів господарювання; після набуття конкретною особою їх можна розглядати як елемент її господарської компетенції (згідно з динамічним підходом до трактування поняття господарської компетенції). Права за дозвільними документами, що надають можливість користуватися природними ресурсами, радіочастотним і номерним ресурсом, можна визнати майновими правами. Однак усіх ознак майнових прав вони набудуть після надання їм законом властивостей оборотоздатності. Неординарність правової природи досліджуваних прав

полягає і в тому, що вони, будучи елементом господарської компетенції конкретного суб'єкта господарювання, можуть обліковуватись також як складова його майнової бази (це стосується деяких різновидів прав).

З метою побудови певної системи прав за дозвільними документами проведемо їх класифікацію та класифікацію відповідних документів. Зрозуміло, що деякі позиції цієї класифікації будуть співпадати з позиціями класифікації дозвільних правовідносин. Отже, дозвільні документи та права за ними можливо класифікувати таким чином:

1. За змістом суб'єктивного права, яке надає дозвільний орган згідно з відповідним дозвільним документом:

а) документи, що посвідчують права на здійснення деяких господарських операцій (перевезення небезпечних вантажів, добування корисних копалин, ін.);

б) права провадження певних дій щодо здійснення деяких видів господарської діяльності (згідно з висновком з оцінки впливу на довкілля, ін.);

в) документи, що посвідчують права на здійснення негосподарських операцій (наприклад, свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей (якщо цінності вивозяться з України з науковою або іншою метою, не пов'язаною зі здійсненням господарської діяльності); дозвіл на акліматизацію нових для фауни України видів диких тварин, здійснення заходів щодо схрещування диких тварин; дозвіл на ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань та наукових досліджень; дозвіл на проведення наукових експериментів над тваринами). Деякі дозвільні документи можуть надаватися для здійснення як господарських, так і негосподарських операцій (наприклад, висновок щодо електромагнітної сумісності згідно зі ст. 41 Закону «Про радіочастотний ресурс», дозвіл на право ведення робіт у сфері охорони археологічної спадщини за постановою КМУ від 13 березня 2002 р. № 316, дозвіл на право займатися розведенням тварин, занесених до Червоної книги України, згідно зі ст. 31 Закону «Про тваринний світ»).

Проаналізуємо правовий режим окремих видів дозвільних документів для визначення правової природи прав, що надаються цим документом.

Дозвіл на виготовлення документів страхового фонду надається спеціальним установам страхового фонду документації України строком на 5 років (ч. 1 ст. 9 Закону «Про страховий фонд документації України»). Такі установи мають відповідати визначеним законом кваліфікаційним, матеріально-технічним вимогам (Положення про порядок надання

вказаного дозволу затверджене наказом МНС України від 7 листопада 2002 р. № 293). Фактично, він видається на право здійснення виду господарської діяльності у значенні, закріпленому в ч. 1 ст. 259 ГК. Тому вважаємо, що коректніше врегулювати відносини з видачі й анулювання такого дозволу як ліцензійні.

Аналогічний характер мають права за свідоцтвом про уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології, рішення про призначення органів у сфері оцінки відповідності, сертифікати суб'єктів оціночної діяльності (п. 120–120-2, 124 Переліку документів дозвільного характеру). Урегульовані законами «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» (ст. 26, 32, 35), «Про метрологію та метрологічну діяльність» (ст. 18) порядки призначення органів з оцінки відповідності, надання права на проведення повірки є аналогічними ліцензійним процедурам. Сертифікат суб'єкта оціночної діяльності засвідчує право суб'єкта оціночної діяльності на практичну діяльність з оцінки майна за напрямками, що в ньому зазначені (ч. 1 ст. 18 Закону «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»). Відносини між суб'єктами оціночної діяльності і дозвільним органом з приводу видачі сертифіката, його анулювання, контролю за діяльністю суб'єкта оціночної діяльності за об'єктом і змістом є аналогічними ліцензійним відносинам (ст. 18–20 названого Закону, Положення про видачу сертифікатів суб'єктів оціночної діяльності, затверджене наказом ФДМУ від 14 березня 2002 р. № 479).

Так само некоректним є поширення правового режиму дозвільного документа на спеціальний дозвіл на зайняття народною медициною (цілительством) (п. 128 Переліку), оскільки фізичні особи – підприємці, отримавши дозвіл, займаються цілительством як господарською діяльністю. Основами законодавства про охорону здоров'я (ст. 74-1) передбачається встановлення кваліфікаційних вимог до таких підприємців, затвердження умов зайняття народною медициною (цілительством).

З огляду на викладене, необхідно виключити пункти 14, 120–120-2, 124, 128 Переліку документів дозвільного характеру, а відносини щодо видачі відповідних дозвільних документів урегулювати як ліцензійні правовідносини.

2. Залежно від предмета, щодо якого надаються права, можна виокремити документи, що посвідчують права користування (здійснення відносно них (не)господарських операцій, впливу на них) такими об'єктами: а) земельних ділянок, їх ґрунтового покриву і надр (дозвіл на днопоглиблювальні та інші роботи на землях водного фонду; рішення про

виділення лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами; спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами та ін.); б) інших природних ресурсів (дозвіл на ввезення і вивезення об'єктів рослинного світу, на спеціальне використання природних рослинних ресурсів тощо); в) рухомого майна, у тому числі машин, механізмів, устаткування (ветеринарні документи, карантинний сертифікат, фітосанітарний сертифікат тощо); г) радіочастотного та номерного ресурсу; громадського простору, атмосферного повітря і доріг (дозвіл на порушення об'єктів благоустрою, на розміщення зовнішньої реклами, на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, тощо); г) відходів (дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, письмова згода на транскордонне перевезення небезпечних відходів); д) пам'яток культурної й археологічної спадщини, культурних цінностей (низка дозволів, закріплених у п. 46, 47, 50, 57, 58, 63, 92, 93, 106, 116 Переліку документів дозвільного характеру).

3. Залежно від форми власності об'єктів, право на використання яких посвідчується, дозвільні документи можна класифікувати на: а) ті, що посвідчують право на господарські операції / дії відносно належного заявнику на праві власності об'єкта: дозвіл на ввезення продукції, отриманої з використанням ГМО, для науково-дослідних цілей; дозвіл на будівельні роботи; експлуатаційний дозвіл тощо; б) ті, що посвідчують право використання (експлуатації, здійснення впливу) об'єктів публічних форм власності: спеціальні дозволи на користування надрами, дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами тощо.

4. Залежно від мети (призначення) дозвільної процедури можливим є поділ дозвільних документів на групи, видача яких пов'язана з необхідністю:

а) забезпечення захисту прав споживачів (ветеринарні й фітосанітарні документи, висновки державної санітарно-епідеміологічної експертизи);

б) забезпечення повноцінного життєвого середовища для громадян, сталого розвитку населених пунктів України (будівельні дозволи, дозволи на порушення об'єктів благоустрою, дозволи на розміщення зовнішньої реклами). Відповідне державне регулювання переслідує й мету забезпечення безпеки майбутніх мешканців житлових будинків та осіб, які перебувають поблизу або безпосередньо в будівлях і спорудах, учасників дорожнього руху;

в) піклування про здоров'я й життя громадян (дозвіл на проведення будь-яких діагностичних, експериментальних, випробувальних, вимірювальних робіт на підприємствах, в установах, організаціях, діяльність яких пов'язана з використанням біологічних агентів, хімічної сировини, продукції та речовин з джерелами іонізуючого та неіонізуючого випромінювання і радіоактивних речовин; дозволи у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин);

г) охорони навколишнього природного середовища (дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, висновок з оцінки впливу на довкілля, дозволи, передбачені Законом «Про пестициди і агрохімікати», та інші);

г) забезпечення раціональної експлуатації надр і природних ресурсів (дозволи у сфері спеціального природокористування). Умовою видачі дозволів у сфері користування надрами є також гарантування безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища в процесі відповідної діяльності;

д) збереження культурної й археологічної спадщини, культурних цінностей (дозволи в галузі охорони культурної спадщини, культурних цінностей);

е) забезпечення безпеки учасників дорожнього руху, збереження автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів (дозволи у сфері дорожнього руху, експлуатації доріг);

є) забезпечення безпеки осіб, які експлуатують обладнання, механізми підвищеної небезпеки, та інших громадян і навколишнього природного середовища в процесі експлуатації такого обладнання (дозволи за Законом «Про охорону праці», висновок з оцінки впливу на довкілля, експлуатаційні дозволи);

ж) забезпечення економічних інтересів і підтримки вітчизняних суб'єктів господарювання, позитивного впливу на експортно-імпортний баланс на окремих товарних ринках (дозвіл на поміщення товарів у митний режим переробки товарів на митній території України (за її межами); ліцензія на зовнішньоекономічні операції за правилами неавтоматичного ліцензування);

з) охорони національних інтересів України (дозволи у сфері державного експортного контролю, на ввезення видавничої продукції, що має походження або виготовлена та/або ввозиться з території держави-агресора, тимчасово окупованої території України).

Наведена класифікація частково є умовною, оскільки обов'язок отримувати деякі дозвільні документи встановлений для досягнення одночасно кількох цілей. Наприклад, багатоцільовий характер мають

висновки державної санітарно-епідеміологічної експертизи, що засвідчують безпечність експлуатації різного роду об'єктів як для людини, так і навколишнього природного середовища, видача їх спрямована також на захист прав споживачів.

5. Можливою є класифікація прав залежно від галузей господарювання, в яких вони можуть бути реалізовані.

Суб'єкти господарювання, які здійснюють господарську діяльність у різних галузях господарювання, можуть набувати права за однотипними дозвільними документами. Показовими прикладами є права на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, права за паспортами прив'язки, висновками санітарно-епідеміологічної експертизи (можуть належати підприємствам нафтохімічної, ювелірної, кондитерської промисловості, перукарням, торговельним підприємствам тощо). Однак деякі дозвільні документи видаються на здійснення господарських операцій, що провадяться суб'єктами господарювання обмеженого кола галузей економіки. Наприклад, це права на здійснення господарських операцій за Законом «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»; права на розміщення зовнішньої реклами на практиці часто отримують рекламні агентства, на використання номерного ресурсу – підприємства у сфері телекомунікацій, на спеціальне використання надр – підприємства видобувного сектора економіки.

6. Можливою є класифікація прав за дозвільними документами за критерієм терміну дії.

Достатня кількість прав може реалізовуватися протягом визначеного в дозвільному документі (рішенні про його видачу) терміну, зі впливом якого вони припиняються. Насамперед мова йде про ті права за дозвільними документами, які надаються особі відносно не належних їй об'єктів (наприклад, права на розміщення зовнішньої реклами, користування надрами). Обмежені в терміні дії й деякі інші права (наприклад, за експлуатаційним дозволом). Окремі права за дозвільними документами не обмежені часом реалізації (права на виконання будівельних робіт, на вивезення культурних цінностей, на перевезення вантажів великоваговим транспортом тощо). У деяких випадках відповідні права реалізуються протягом короткого періоду часу (наприклад, права на проведення господарських операцій за карантинними сертифікатами).

7. Залежно від місця здійснення господарської операції / дій зі здійснення видів господарської діяльності можна визначити дозволи:

права за якими реалізуються в процесі здійснення господарської діяльності в Україні (дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій природно-заповідного фонду, експлуатаційний дозвіл тощо);

які видаються у сфері зовнішньоекономічної діяльності та в зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України. Ця група дозволів є доволі чисельною. Це дозволи відносно поміщення товарів у певний митний режим та здійснення окремих господарських операцій з такими об'єктами; ліцензії на здійснення експортно-імпортних операцій (ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»); дозволи на ввезення / вивезення окремих груп товарів, надходження яких на митну територію, за відсутності відповідного державного контролю, може завдати шкоди життю, здоров'ю громадян, навколишньому природному середовищу, інтересам державної безпеки (деякі ветеринарні документи; карантинні й фітосанітарні документи; дозволи на ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів, деякої видавничої продукції; дозволи у сфері державного експортного контролю тощо).

Отже, права на здійснення господарських операцій / дій зі здійснення видів господарської діяльності, які надаються за дозвільними документами, різняться за своїм змістом, мають різні терміни дії й володіють іншими відмінними характеристиками, реалізуються в різних галузях економіки. Однак вони мають однакову правову природу, яка детально проаналізована вище.

## 2.5. Об'єктоздатність і оборотоздатність прав за дозвільними документами

Європейський суд з прав людини захищає права на здійснення господарської діяльності / операцій, які базуються на ліцензіях і дозволах, як такі, що тісно пов'язані з власністю, на підставі статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [294, с. 80]. Відповідний феномен досліджується в зарубіжній правовій науці [295; 296]. Тому доцільно проаналізувати, чи наявні законодавчі й теоретико-правові передумови для визнання за правами, які виникають на підставі дозвільних документів, ознак власницьких прав та допущення їх до господарського обігу в Україні. Вихідне для нашого дослідження поняття оборотоздатності об'єктів цивільних прав тлумачиться як можливість здійснення щодо них будь-яких правочинів, їх спадкування та інших дій згідно з цивільним законодавством [297, с. 166]; здатність служити об'єктом майнового обігу й міняти своїх володільців (власників) [298, с. 335]; вчинення правочинів та інших не заборонених законодавством дій щодо таких об'єктів, спрямованих на передачу останніх у межах цивільного обігу [299, с. 237]. Такий обіг не обмежується виключно переходом права власності; його підставою може бути адміністративний акт, правочин, інші юридичні факти [299, с. 238].



Порушене питання може видаватися занадто новаторським для нашої правової системи. Закріплена в українському законодавстві та напрацьована в науці концепція права власності не допускає такої можливості, і може складатися думка, що вона не створює будь-яких теоретичних передумов для таких можливостей. Але варто згадати, що до певного часу в континентальній правовій системі не визнавалися власницькі характеристики і за зобов'язальними правами, і за суміжними правами. Після прийняття ЦК України 2003 року майнові права стали поширеним об'єктом цивільного обігу, у силу потреб практики постало питання про визнання їх об'єктами права власності [300, с. 318].

Якщо зробити короткий екскурс в історію питання, то слід зазначити, що в працях вчених-цивілістів періоду Російської імперії чітко простежується позиція: предметом купівлі-продажу (як і інших договорів про передачу майна у власність) можуть бути винятково речі [301, с. 373; 302, с. 414]. Досліджуючи категорію майнових та інших прав, Д. І. Мейєр свого часу особливу увагу приділив категорії привілею [170, с. 260–270]. Вчений визнавав можливість передачі привілейованою особою іншій особі права здійснення привілею. Він наводить такий приклад: особі надано привілей на утримання аптеки, однак використання ним може бути надано іншій особі. Передача здійснення привілею, відмічає вчений, не завжди можлива: окремі привілеї так тісно пов'язані з особистістю привілейованої особи, що здійснення їх не може бути передано чи така передача не може бути уявлена. Окремі привілеї можуть бути передані тільки із самим предметом, з яким пов'язано привілей. За тогочасним законодавством привілей міг бути предметом духовного заповіту [170, с. 264–265].

Д. І. Мейєр і Є. В. Васьковський зазначали [170, с. 225; 303, с. 2], що права, засновані на нормах публічного права, носять суворо «особистий» характер і в більшості не допускають передачі. Ю. Є. Туктаров (оперуючи, серед іншого, думками цих учених) також стверджує, що в сучасному світі права, які здатні до передачі між особами (передавані права), – це в основному права, що мають приватно-правову природу [280, с. 113]. Думається, ця наукова позиція може бути переглянута з огляду на економічні реалії ХХІ ст.

Відомий французький вчений Р. Саватьє вважав, що предметом угоди можуть бути права, що мають економічну цінність (права на речі, патенти, клієнти, інші «абстракції») [304, с. 90]. Аналогом тих прав, які в Україні надаються згідно з дозвільними документами й ліцензіями, він називав так звані монополії, що пов'язані з певною діяльністю, і привілеї економіки, що управляється, які встановлювалися з економічною метою (наприклад, дозволи на створення банків, на

паркування таксі, експлуатацію фармацевтичних лабораторій та аптек). Причому такі права могли вільно відчужуватися за французьким післявоєнним законодавством [304, с. 105].

Питання обігу прав на господарську діяльність досліджувала економічна наука. Так, у праці «Проблема соціальних витрат» лауреат Нобелівської премії Р. Коуз (1991 р.) підкреслював, що на ринку торгують не матеріальними предметами, а правами на виконання певних дій; ці права встановлює правова система, вони мають бути чітко визначені законом [120, с. 315 – 316].

Зараз у деяких країнах світу відбувається торгівля окремими видами дозволів. Наприклад, Агентство з охорони навколишнього середовища США запровадило продаж дозволів на допустиму кількість забруднюючих речовин, що можуть бути викинуті в навколишнє середовище<sup>22</sup>. Таким чином у державі утворився ринок прав на забруднення навколишнього середовища [306]. У світі через аукціони SMRA (одночасні багатораундові аукціони) відповідні державні регулятори продали прав на користування радіочастотами на суму 200 млрд дол. У 2020 році за винайдення цього формату аукціонів, серед іншого, американські економісти П. Мілгром і Р. Вілсон отримали Нобелівську премію з економіки [307]. Законодавство Казахстану і Грузії передбачає можливість господарського обігу ліцензій і дозволів (п. 11 ст. 1 Закону Казахстану «Про дозволи і повідомлення», п. «д» ст. 3 Закону Грузії «Про ліцензії і дозволи»). За грузинським законом допускається передача дозволу іншій особі, якщо це не заборонено законом або дозвіл, виходячи із суті, не прив'язаний до його власника. У міжнародній практиці оборотоздатними є сертифікати, які надають право виділяти парникові гази, чи відповідні повноваження в ядерній сфері, що були введені з метою запуску ринкових процесів, спрямованих на зниження парникових викидів і продукування ядерної енергії [308, с. 6]. Загалом тема правового режиму відповідних дозволів, включно з юридичними та економічними питаннями їх обігу, а також обігу інших дозволів, є зараз однією з топ-тем в європейській економічній та правовій науці [наприклад: 296; 308–310].

Як бачимо, під впливом економічних та інших факторів теорія права власності здатна еволюціонувати, і категорично заперечувати можливості визнання власницьких характеристик за нетрадиційними для України об'єктами права власності в майбутньому не варто. Деякі права за

---

<sup>22</sup> У науковій літературі подібну ідею обґрунтовував Р. Коуз для вирішення проблем із забрудненням повітря: учасник, який здатний отримати найбільшу вигоду, викупить право у того, для кого воно є меншою цінністю [305, с. 208].

дозвільними документами вже віднесені законодавством до нематеріальних активів, є частиною майна відповідного суб'єкта господарювання і можуть використовуватися ним на праві власності або на праві користування [287, с. 88].

Порушене нами питання в сучасній українській правовій науці не аналізувалось, як і питання про власницькі відносини щодо прав за ліцензіями. До проблеми визнання права власності на майнові права в Україні зверталась С. І. Шимон та деякі інші вчені. Однак результати цих наукових досліджень не можуть бути використані щодо всіх прав за дозвільними документами, оскільки лише деякі з них за своєю правовою природою є майновими правами. У науковій літературі останніх років загалом дуже мало публікацій, присвячених питанню оборотоздатності об'єктів цивільних прав. Певним виключенням є окремі роботи І. В. Спасибо-Фатєєвої [311; 312], С. І. Шимон [313, с. 18–26; 314–315]. І. В. Спасибо-Фатєєва розглядала питання про оборотоздатність корпоративних прав, послуг, результатів робіт, об'єктів будівництва, недобудованого нерухомого майна, права оренди. С. І. Шимон досліджувала питання оборотоздатності майнових прав загалом.

На думку С. І. Шимон, не є оборотоздатними майнові права, що об'єктивно невідчужувані (через зв'язок з управомоченою особою) або відчужуваність яких обмежена юридично (законом чи договором) [313, с. 30]<sup>23</sup>. Також вчена наводить певні загальні умови неможливості відступлення майнових прав [313, с. 31]. І. В. Спасибо-Фатєєва досліджувала питання оборотоздатності такого майнового права, як право оренди земельної ділянки [311]. Загальний висновок дослідниці такий: земельним законодавством це право фактично дозволено до обігу, дискусійними є лише умови оформлення переходу права. Науковці відмічають [316, с. 113], що здатними до передачі є в основному права, які мають приватно-правову природу.

Побіжно до питання оборотоздатності окремих прав, які можуть бути визначені як права за дозвільними документами і, водночас, оприбутковуються як нематеріальні активи, зверталася А. В. Гусь. У процесі аналізу дослідниці, серед іншого [287, с. 109–110], дійшла висновку: «Оскільки нематеріальні активи за своєю правовою природою відносяться до майнових прав – складової майна (ч. 2 ст. 190 ЦК), то до них можуть застосовуватись загальні положення про купівлю-продаж, якщо інше не впливає із змісту або характеру цих прав».

---

<sup>23</sup> За грузинським дозвільним Законом (п. «д» ст. 3), наприклад, встановлені такі ж умови необоротоздатності дозволів.

Відомі цивілісти О. С. Яворська і О. В. Дзера не підтримують ідеї про можливість конструювання власницьких відносин щодо майнових прав. На думку О. С. Яворської, право власності стає фікцією, відірвавшись від речі [317, с. 228]. О. В. Дзера зазначає, що об'єктами права власності можуть бути лише об'єкти цивільних прав речово-правового характеру, які існують об'єктивно в матеріалізованій формі, доступній для реального володіння, користування та розпорядження [318, с. 653]. Водночас С. І. Шимон допускає власницькі відносини щодо майнових прав. Основні ідеї вченої наступні: 1) визнання майнових прав об'єктами права власності опосередковано відбулось через їх визнання неспоживними речами в ч. 2 ст. 190 ЦК України; 2) поширення режиму права власності на майнові права можливе виключно в сенсі правової фікції; 3) режим права власності може бути поширено саме на такі майнові права, що надають можливість набуті у власність конкретні предмети матеріального світу (майнове право на річ, яка виникне в майбутньому, або на вимогу щодо сплати грошових коштів, передання іншого майна у власність) [319, с. 194].

Розглянемо, чи можуть права за дозвільними документами виступати об'єктами цивільних і господарських правовідносин. Загалом таким об'єктом може бути соціальне благо, що володіє характеристиками корисності й має певну мінову (споживчу) вартість, задовольняє охоронювані законом інтереси [313, с. 9]. Для аналізу питання доцільним є використання поняття «цивільна об'єктоздатність», запропонованого С. І. Шимон [313, с. 10]. Це поняття означає здатність соціальних благ виступати об'єктами цивільних правовідносин. На прикладі майнових прав вчена визначає: об'єктоздатними майновими правами є ті, що здатні виступати самостійним об'єктом цивільних правовідносин, а необ'єктоздатними є ті, що мають тісний зв'язок з об'єктом, втілюють повноту влади над ним, тому передаються лише разом з об'єктом (право власності, право довірчої та інтелектуальної власності) [313, с. 13]. Якщо певне право здатне виступати об'єктом правовідносин, воно потенційно є здатним до привласнення, а значить, і захищатися як власницьке право.

Спробуємо змоделювати, якими мають бути характеристики об'єктоздатних прав на здійснення господарської операції, тобто тих прав, що можуть виступати самостійними об'єктами господарських правовідносин і передаватись між особами поза об'єктом, відносно якого надано право.

Чинне законодавство України (ст. 177 ЦК) визнає об'єктами цивільних прав низку матеріальних і нематеріальних благ. Ці об'єкти є оборотоздатними, якщо вони не вилучені з цивільного обороту, або не обмежені в обороті, або не є невід'ємними від фізичної чи юридичної

особи (ч. 1 ст. 178 ЦК). З огляду на зміст статті 177 ЦК, аналізовані нами права як об'єкти цивільних прав можуть бути віднесені хіба що до числа «інших нематеріальних благ». Права на провадження певних господарських операцій як об'єкт цивільних прав не згадуються і в працях вчених-цивілістів. У зразковій лекції на тему «Об'єкти цивільних прав» професор О. В. Кохановська в числі матеріальних і нематеріальних благ не називає права на здійснення господарської діяльності, права за ліцензіями чи дозволами [299].

Зважаючи на чинний стан українського законодавства, не можна встановити прямої кореляції між поняттями: якщо право може бути обліковано як нематеріальний актив (або є майновим правом), значить, воно оборотоздатне. Принаймні, чинне екологічне, земельне, орендне законодавство не містять положень про оборотоздатність прав, які надаються на підставі дозвільних документів. Розвиток економічних відносин і юридичної науки та практики, на нашу думку, заперечує такий підхід до вирішення питання про об'єктоздатність і оборотоздатність подібних об'єктів. Наприклад, майнові права інтелектуальної власності не одне десятиліття є оборотоздатними, такі ж характеристики здобули окремі види інформації, інші нематеріальні блага. Оборотоздатність майнових прав забезпечується нормами ЦК України (ст. 177, 178, 190). На відміну від дозвільного законодавства, у ліцензійному законодавстві порівняно нещодавно з'явилася новаторська норма про можливість набуття спадкоємцями ліцензіата – фізичної особи-підприємця – права на здійснення виду господарської діяльності, на який отримано ліцензію (ч. 7 ст. 15 Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності»). У проекті Кодексу про надра передбачені норми про можливість відчуження права на користування надрами [320].

Вважаємо, що об'єктоздатні права за дозвільними документами мають характеризуватися наступним:

1) це права на власні позитивні дії у сфері господарювання (на окремі господарські операції);

2) як правило, це не можуть бути права особи здійснювати господарські операції щодо належних їй на праві власності об'єктів (наприклад, права за ветеринарними й фітосанітарними документами) або ті права, що тісно пов'язані з особою суб'єкта прав у силу інших причин, унаслідок чого вони втрачають здатність до цивільного обігу. У набутті цих прав не зацікавлені будь-які особи, крім власників відповідних об'єктів (товарів, обладнання тощо), вони не мають економічної привабливості, а тому не можуть бути відчужені. Не володіючи правовими можливостями реалізувати будь-які правомочності або здійснювати

будь-які дії зобов'язального характеру з таким майном, суб'єкт господарювання не зацікавлений в набутті прав за дозвільними документами, виданими власнику майна.

Тому можна дійти висновку, що права за дозвільними документами, тісно пов'язані з приватним майном, характеристиками оборотоздатності зазвичай не володіють. (С. І. Шимон подібні права називає квазімайновими правами, вона довела їх необоротоздатність [313, с. 12]). Такими правами з числа прав, які набуваються за дозвільними документами, є права за карантинними сертифікатами, ветеринарними документами, право на проведення робіт / операцій з об'єктами, що перебувають у приватній власності (наприклад, на переміщення приватної пам'ятки культурної спадщини). Іншу ситуацію маємо з правом на користування надрами. Теоретично це право може бути відчужено незалежно, «без» права власності на надра. Однак законодавець прямо забороняє такі операції з відчуження прав за дозволом (ч. 9 ст. 16 Кодексу України про надра, ч. 2 ст. 14 Закону «Про нафту і газу»).

Окрему групу необоротоздатних прав становлять права, що підтверджуються висновком з оцінки впливу на довкілля, дозволом на початок виконання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, експлуатаційним дозволом. Такі права не можуть виступати самостійним об'єктом обігу, оскільки вони напряму пов'язані з майном (майновим комплексом) суб'єкта господарювання і не мають без нього жодної економічної цінності. З огляду на останнє, оборотоздатними можуть бути лише окремі права на здійснення господарських операцій, але не дій зі здійснення господарської діяльності;

3) як правило, надаються державою / територіальною громадою в установленому законодавством порядку;

4) такі права абсолютно-відносні: у процесі реалізації права за дозвільним документом, в рамках абсолютних правовідносин, його володілець вправі вимагати у невизначеного кола осіб не втручатись у реалізацію права; у відносинах з дозвільним органом він також управи вимагати виконання певних обов'язків (наприклад, доступу до об'єкта, з яким пов'язується реалізація права, не втручатись у реалізацію права).

Указаним характеристикам відповідають права на розміщення об'єктів зовнішньої реклами, порушення об'єктів благоустрою, розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності, поводження з відходами, на використання номерного ресурсу, права за природоресурсовими дозволами – загалом права, пов'язані з експлуатацією (використанням) об'єктів публічних форм власності.

Водночас необ'єктоздатними є права щодо здійснення господарських операцій у харчовій галузі: ветеринарні документи, висновки державної санітарно-епідеміологічної експертизи, карантинний дозвіл, карантинний сертифікат, фітосанітарні сертифікати.

С. І. Шимон сформулювала чотири групи ознак об'єктоздатних майнових прав [313, с. 15]. Аналізовані нами права не є майновими, однак це також суб'єктивні права, реалізація яких у багатьох випадках пов'язана з доступом до речі, можливістю її використання. Орієнтуючись на відповідні ознаки об'єктоздатних майнових прав, об'єктоздатні права за дозвільними документами, на нашу думку, повинні володіти такими особливостями:

1) цілісність: права за дозвільними документами цілісні, вони надаються у визначеному законодавством об'ємі конкретному суб'єкту й не здатні до поділу;

2) самостійність: такі права не мають своїм джерелом річ, а тому вони не залежать від долі речі; суб'єкт публічних повноважень, який надав ці права, не може визначати долю цих прав протягом часу їх дії;

3) дійсність: аналізовані права є юридично гарантованою можливістю суб'єкта господарювання, яка забезпечується обов'язком зобов'язаних суб'єктів сприяти реалізації прав або не перешкоджати їх реалізації;

4) ідеалістична природа, дематеріалізованість: це право є категорією юридичного порядку, не належить до об'єктів матеріального світу;

5) суб'єктивна приналежність: це право суб'єктивне, правоволодільцем є суб'єкт, якому видано дозвільний документ, причому неможливим є виникнення такого ж за змістом права відносно того ж об'єкта в інших суб'єктів;

6) відносно-абсолютний характер;

7) темпоральність: більшість прав можуть реалізовуватися протягом визначеного в дозвільному документі періоду часу, зі спливом якого припиняють свою дію;

8) питання про економічну цінність та оборотоздатність аналізованих прав наразі залишається відкритим з огляду на актуальний стан законодавства; зрозуміло, що об'єктоздатні права такими властивостями повинні володіти.

Питання об'єктоздатності й оборотоздатності прав прямо пов'язані. Оборотоздатними можуть бути лише об'єктоздатні права. Установивши, які саме права (за ознаками) можуть бути об'єктоздатними, детальніше зупинимося на характеристиках їх можливої оборотоздатності.

Як зазначає С. О. Сліпченко [286, с. 15], оборотоздатність об'єктів включає натуральну оборотоздатність і цивільну. Передумовою цивільної оборотоздатності (допуску до цивільного обороту) є натуральна оборотоздатність, яка означає принципову можливість того чи іншого блага перебувати в цивільному обороті й залежить від їх від'ємності від особи, якій воно належить. Законодавством (ч. 1 ст. 178 ЦК) визначені три основні умови оборотоздатності об'єктів цивільних прав. Перелік об'єктів, що вилучені або обмежені в обороті, встановлюється законом (ч. 2, 3 ст. 178 ЦК).

У контексті питання про оборотоздатність прав за дозвільними документами варто звернутися до висновків дослідників з питання про оборотоздатність майнових прав, окремих об'єктів особистих немайнових відносин, оскільки аналізовані права ближчі до цих об'єктів цивільних прав, аніж до речей, через свою «дематеріалізованість».

Механізм правового регулювання особистих немайнових відносин з оборотоздатними об'єктами найповніше в українській правовій науці було досліджено С. О. Сліпченком. Вчений визначає загальні й спеціальні ознаки оборотоздатних об'єктів особистих немайнових правовідносин [286, с. 5–6]. До загальних ознак він відносить: відсутність фізичної субстанції; корисність (здатність задовольняти потреби), яка усвідомлена людиною; доступність до обладнання чи належність особі. Спеціальними ознаками є:

1) відокремленість, що дозволяє індивідуалізувати кожний об'єкт / групу об'єктів (за допомогою просторових меж та/або кількісно, форми вираження, змісту, через реєстраційно-облікову процедуру, ін. [286, с. 15]).

Відносно аналізованих прав така ознака оборотоздатності також видається необхідною. Думається, оформлення цих прав шляхом видачі дозвільного документа може служити основою їх відокремленості;

2) об'єктивованість;

3) від'ємність об'єкта від суб'єкта і здатність бути наданим однією особою іншій. При невід'ємності зв'язок блага зі своїм носієм є настільки нерозривним, що зникнення суб'єкта тягне за собою припинення об'єкта [286, с. 16–17]. Від'ємність як умова оборотоздатності об'єктів цивільних прав прямо закріплена в ч. 1 ст. 178 ЦК України.

Достатньо багато прав на здійснення господарських операцій є від'ємними, оскільки вони можуть бути передані державою або одній, або іншій особі, у низці випадків є строковими. Наділення такими правами суб'єктів господарювання часто не пов'язується з особою, яка набуває таке право (наприклад, права за дозволами на порушення об'єктів благоустрою, розміщення МАФ для здійснення підприємництва);

4) здатність бути оціненим у грошах (економічна цінність) [286, с. 16].



Зрозуміло, що суб'єктивне право буде володіти цінністю в обороті тільки за відсутності такої ж можливості в інших учасників обороту, тобто така можливість повинна бути виключною. Причому міноюю цінністю виступає не тільки те, що може бути спожите, але й те, що може надати джерело для задоволення потреб [280, с. 115]. Мабуть, не випадково у практиці Європейського суду з прав людини для кваліфікації того чи іншого об'єкта правовідносин як „майна» першою й основною є ознака «економічної цінності» [321, с. 50; 322, с. 96].

С. І. Шимон підкреслює, що зобов'язальні права є оборотоздатними внаслідок того, що являють собою певну мінову вартість (наприклад, право оренди, право користування надрами на підставі конкурсу) [314, с. 156]. Зауважимо, що названі вище майнові права можуть виникати і на підставі дозволів (наприклад, право користування надрами).

На нашу думку, подібно до результатів інтелектуальної, творчої діяльності, майнових прав (наприклад, корпоративних прав, прав вимоги), права за дозвільними документами можуть набувати властивостей товару і залучатися до економічного обороту. Це стосується не всіх прав на здійснення господарських операцій, так як не всі з них мають економічну цінність;

5) відчужуваність – це здатність об'єкта стати чужим для первинного володільця і своїм – для набувача [286, с. 7]. Відчужуваність також означає відсутність безпосереднього, нерозривного зв'язку прав з особою носія [317].

Ю. Є. Туктаров вважає, що майнові права як об'єкти цивільно-правового обороту повинні володіти такими двома ознаками, як: здатність до передачі; здатність таких прав володіти для будь-якого учасника обороту цінністю [280, с. 112, 114, 126]. Права як об'єкти обороту мають характер опосередкованої (вторинної) цінності, вони цінуються заради чого-небудь іншого [323, с. 308]. Останнє у повній мірі застосовне до прав за дозвільними документами.

А. В. Гусь визначала ознаки, за наявності яких нематеріальні активи можуть виступати внеском до статутного капіталу господарських товариств: оборотоздатність; можливість грошової оцінки; формальна визначеність; виключність [287, с. 83]. Як бачимо, запропоновані ознаки фактично відповідають ознакам оборотоздатних об'єктів особистих нематеріальних правовідносин.

На нашу думку, питання про ознаки оборотоздатності прав є дещо самодостатнім і ідеалізованим. Думається, не можна стовідсотково об'єктивно говорити про відокремленість і об'єктивованість, від'ємність від особи таких об'єктів, як її ім'я, зображення, або про повну

самоствійність таких майнових прав, як право оренди чи право вимоги. Однак науковцями і законодавцем були напрацьовані механізми, коли стало можливим відчужувати такі об'єкти. Це саме може стосуватися й аналізованих прав. Такі права, самі по собі, є юридичною фікцією, і як юридична фікція вони можуть бути передані від однієї особи до іншої. (Підкреслимо, що юридична фікція існує виключно тоді, коли вона закріплена в законі [324, с. 205]). При цьому важливо напрацювати найбільш досконалий юридичний механізм передачі прав, при якому були би забезпечені і суспільні, і приватні інтереси, економічна ефективність.

Варто законодавчо врегулювати відповідне питання принаймні для того, щоби навколо передачі прав за дозвільними документами не створювалися незаконні схеми фактичної їх передачі іншим особам. Уявити ситуацію, за якої в підприємства можуть бути об'єктивні перешкоди по користуванню протягом певного періоду часу тими правами, які воно отримало за результатами дозвільної процедури, нескладно. Наприклад, підприємство набуло право на розміщення зовнішньої реклами на біг-бордах, однак перестало отримувати замовлення на розміщення зовнішньої реклами, водночас такі замовлення могло отримати інше підприємство, що не володіє правом на розміщення зовнішньої реклами. Допустимим було би в цьому разі відступити право на розміщення зовнішньої реклами за плату іншому підприємству. Або такий приклад: у підприємства, що отримало право на здійснення скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, зникла потреба на певний період часу робити скиди у водні об'єкти; допустимим було би дозволити підприємству продати / відступити право на скиди іншому підприємству, яке цього потребує.

Складнощі у формулюванні умов обороту аналізованих прав напряму пов'язані з наявністю публічного елементу у відповідних правовідносинах (первинним джерелом прав виступає держава в особі відповідного органу державної влади / місцевого самоврядування). У силу цієї причини мають бути встановлені механізми, які би перешкождали зловживанню правом відчуження аналізованих прав («паразитуванню» на публічних об'єктах, публічних інтересах), і вони мають бути ретельно продумані (наприклад, підприємство отримало право користування надрами і потім значно дорожче передало його в оренду / відчужило). Закріплюючи оборотоздатність аналізованих господарських прав у законі, законодавець повинен визначити певні запобіжники «спекуляції» правами, способи контролю дій нового власника / орендаря прав зі сторони держави. Можливо, саме ці мотиви і пояснюють, чому чинним законодавством не передбачається, а часом і прямо забороняється

передача прав на здійснення господарської діяльності / господарських операцій / користування публічним майном іншим особам (ст. 16 Кодексу України про надра, ч. 1 ст. 8-1 Закону «Про оренду землі»).

Визначитися з потенційним колом оборотоздатних прав за дозвільними документами (або виявити певні умови залучення в обіг відповідних прав) може допомогти класифікація цих прав. Значення для поставленого нами питання можуть мати такі критерії класифікації:

1) за змістом того суб'єктивного права, яке надає держава згідно з дозвільним документом. Оборотоздатність можуть мати права на використання природних ресурсів, номерного ресурсу, на проведення певних робіт, на розміщення та експлуатацію об'єктів на певних земельних ділянках (наприклад, дозвіл на порушення об'єктів благоустрою, на розміщення МАФ);

2) за формою власності предмета, щодо якого надаються права. Права, що надаються відносно належного заявнику на праві власності об'єкта, скоріше за все, не здатні до обороту, на відміну від прав, що надаються відносно об'єктів публічної власності;

3) за критерієм наявності / відсутності зв'язку між правом, що надається, й особою власника права (його господарською компетенцією, кваліфікацією персоналу тощо). Умови видачі низки дозволів напряду пов'язані з вимогами до конкретного потенційного володільця дозволу. Тісний зв'язок предмета, щодо якого видається дозвіл, з особою заявника, може свідчити про неможливість вільного обороту права. Наприклад, дозвіл на експлуатацію радіоелектронних засобів мовлення може отримати власник ліцензії на мовлення або ліцензії оператора багатоканальної телемережі (п. 3 ч. 7 ст. 42 Закону «Про радіочастотний ресурс України»). (Хоча допустимим могло би бути відчуження такого дозволу спеціальним суб'єктам, що володіють необхідними ліцензіями. Нагадаємо в цьому зв'язку законодавчу норму про можливість успадкування прав за ліцензією спадкоємцем, що відповідає встановленим ліцензійними умовами вимогам);

4) залежно від мети, задля досягнення якої передбачається обов'язок отримання дозволу. Так, дозволи, видача яких пов'язана із захистом прав споживачів, не володіють економічною цінністю для інших суб'єктів, а тому не можуть бути в обороті. Водночас дозволи, що видаються з метою сприяння захисту довкілля, можуть мати економічну привабливість для інших господарюючих суб'єктів (наприклад, продаж права в межах наданих лімітів на скиди чи викиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище).

Допускаємо, що запропонована класифікація не вичерпна. Однак вона здатна стати певним дороговказом у відповідній законопроектній роботі.

Класифікація свідчить, що здатними до обігу можуть виявитися насамперед ті права за дозвільними документами, які є економічно привабливими для кількох суб'єктів господарювання, що вважається умовою формування ринку дозволів у зарубіжній науковій літературі [310, с. 5–6]. Німецькі вчені визнають економічну цінність за ліцензіями і дозволами й пояснюють, що фактична цінність публічних ліцензій, які забезпечують доступ до ринку, виходить з економічного потенціалу відповідного ринку [308, с. 5–6]. Вони підкреслюють прямий зв'язок між оборотоздатністю дозволу (ліцензії) та його економічною цінністю, перше має наслідком друге [295, с. 116].

Спробуємо визначити, чи можливим є моделювання власницької конструкції відносно об'єктоздатних прав за дозвільними документами. Розпочати таке дослідження варто, звернувшись до досвіду Німеччини. Він видається показовим з огляду на континентальну правову систему країни, де зазначене питання не один рік є предметом наукових дискусій, аналізу федеральних судів, включно з Федеральним Конституційним судом Німеччини. Дискусія апелює до ч. 1, 2 ст. 14 Основного закону Німеччини про гарантії власності, визначення її змісту й меж законами. Р. Штобер наступним чином описує ситуацію [208, с. 198].

Предметом дискусії в Німеччині є питання, чи потрапляють під конституційну гарантію захисту як власність публічно-правові об'єкти типу концесій, права на використання повітряного простору, дозволи. Федеральний Конституційний суд Німеччини неодноразово заявляв, що ст. 14 Конституції Німеччини гарантує охорону власності в рамках цивільного права й суспільних поглядів. У судовій практиці домінує думка, що вирішальне значення для визнання охорони власності залишається за фактором, що є основою майнової позиції: власна праця чи капітал як еквівалент трудовому вкладу. Вчений стверджує, що «...суб'єктивно-публічні права у формі дозволів, ліцензій і аналогічних актів, які служать основою господарської чи професійної діяльності, отримують якості власності у значенні ст. 14 Основного закону, якщо дозволений проект «втілюється у виконання» з допомогою внесення капіталу чи трудового вкладу» [208, с. 198].

Обговорюється також питання про майнову охорону претензій на отримання дозволів і ліцензій. (Видається, що це поняття апелює до категорії «правомірних очікувань», що охороняється згідно з практикою Європейського суду з прав людини на підставі Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод). Як зазначає Р. Штобер [208, с. 194],

у минулому претензії на отримання дозволів у рамках охорони майна задовольнялись. Але останнім часом міцніє думка, що з огляду на положення ч. 1 ст. 14 Основного закону, пряме конституційне право на допуск та експлуатацію об'єкта не може застосовуватись. Охорона майна на підставі ст. 14 Конституції звужується також унаслідок введення додаткових вимог до видачі дозволів, пов'язаних з оновленням дозволів.

Дослідники аналізованої проблематики – німецькі вчені R. Broemel (Університет Гамбурга), M. Schröder (Університет м. Трір) – дійшли таких висновків:

1) незважаючи на те, що оборотоздатність ліцензій є серйозним доказом структури ліцензії як такої, що пов'язана з власністю, це автоматично не призводить до подібного ж захисту. Конституційний захист публічних ліцензій залежить від межі конституційної свободи відповідного виду господарської діяльності. Поширення нових форм власницьких прав, оборот ліцензій обумовлений розвитком ринкових процесів [308, с. 5–6];

2) якщо передбачене законом право (правова можливість, річ) може бути об'єктом транзакції (є оборотоздатним), воно може претендувати на захист як об'єкт власності. Питання про власницький захист конкретної можливості залежить від правового чи соціального контексту. Власницькі права пропонують стимулюючу й правову владу для досягнення, тестування й імплементації інноваційних пропозицій. Наприклад, сертифікати, які забезпечують права на викиди, засновують ринок викидів з метою зниження викидів і надання цінності праву на викид пропорційно потенціалу до зниження викидів [296, с. 21];

3) ліцензії, які відкриті для продажу, більше здатні опинитися в межах власницького захисту. Персональні ліцензії, які не є предметом торгівлі, але є необхідною умовою для доступу до конкретного ринку, не відіграють такої ж ролі в структурі ринкових процесів [296, с. 21–22; 308, с. 5–6]. Якщо ліцензії й дозволи доступні в необмеженій кількості, вони захищаються як свобода бізнесу чи, за відсутності господарської діяльності, як загальна свобода дії. Якщо доступною є обмежена кількість ліцензій, і вони допускають передачу, то такі ліцензії становлять об'єкт торгівлі і тому мають майнову цінність. Тобто оборотоздатність дозволу чи ліцензії є вирішальним критерієм для прийняття рішення, чи має він майнову цінність і чи може тому вважатись власницьким правом [295, с. 114].

Описана правова ситуація в Німеччині пояснюється тим, що доктринально було напрацьовано, поряд з речово-правовою, ціннісну (універсальну) концепцію права власності, яка найбільш близька до

економічного змісту власності. Основні ідеї ціннісної концепції наступні [321, с. 24, 29, 55]: 1) об'єктом права власності може вважатись будь-який оборотоздатний об'єкт, щодо якого властивими є такі ознаки: він є економічною цінністю, що може бути виражена в грошовій формі; реальність (наявність) об'єкта, незалежно від його матеріальної чи нематеріальної природи; 2) диференційованість режимів права власності для різних об'єктів; 3) можливість існування абсолютного права власності у відношенні прав, що виникли із зобов'язальних (відносних) правовідносин. Таке широке розуміння поняття майна обумовлено необхідністю надання приватній особі захисту від втручання третіх осіб, у тому числі від держави, в її економічні активи, а також тими процесами, які відбуваються в сучасній економіці: ускладненням економічного обороту, появою нових потреб, що обумовлюють включення в обіг нематеріальних благ [321, с. 53].

Речово-правова концепція права власності, закріплена в нашому законодавстві, у деяких елементах (об'єкти, правомочності суб'єкта та ін.) є вужчою порівняно із ціннісною концепцією права власності [322, с. 98]. Традиційна концепція права власності критикується в сучасній українській науковій літературі. Відмічається, що тріада правомочностей власника є недостатньою для відображення особливих повноважень, які може мати суб'єкт в залежності від об'єкта права власності [322, с. 98], виключає з числа об'єктів майнові нематеріальні блага [313, с. 16]. Вчені пропонують по-новому визначати зміст права власності [313, с. 16; 321, с. 27]. С. І. Шимон дійшла висновку про існування в національній правовій системі як речового, так і неречового права власності. Об'єктом першого є речі (квазіречі), об'єктом другого – майнові нематеріальні об'єкти [313, с. 16, 27].

На нашу думку, формування власницької концепції прав, що аналізуються, є утрудненим, але можливим. Моделюванню відносин права власності по відношенню до окремих прав на здійснення господарських операцій об'єктивно може перешкоджати конструкція «право на право». Можливість визнання права об'єктом іншого права заперечували дореволюційні російські вчені Г. Ф. Шершеневич [325, с. 186] і Ю. С. Гамбаров [283, с. 578], Д. І. Мейєр [326, с. 140], але визнавали вже радянські вчені-цивілісти Й. С. Іоффе [327, с. 172], М. М. Агарков [328, с. 30]. Висловлюється позиція, що конструкція «право на право» є абстрактним вираженням формули «право розпоряджатись правом», що відображає динаміку обороту [280, с. 133]. В. О. Рибалкін і І. В. Лазня визнають об'єктом права власності все те,

з приводу чого між людьми складаються відносини приналежності, володіння, розпоряджання та використання в їх юридичному та економічному сенсі [329, с. 259]<sup>24</sup>.

Формулюючи власницькі відносини щодо майнових прав, С. І. Шимон застосовує фікційну теорію і в результаті висловлює такі ідеї [313, с. 17; 315, с. 321, 322]: сучасне законодавство допускає фікційне володіння об'єктами права власності; щодо безтілесних об'єктів слід констатувати наявність фікційного користування; безспірним повноваженням щодо безтілесних об'єктів є правомочність розпорядження; традиційна тріада правомочностей власника до майнових прав застосована бути не може, тому слід упроваджувати відповідну юридичну фікцію; в умовах національної правової системи слід розглядати оборотоздатні майнові права як об'єкти абсолютних прав, яким надано такий самий захист, як і праву власності.

Загалом поширення режиму права власності на нематеріальні об'єкти є певним юридико-технічним прийомом, який доцільно використовувати у випадках, коли виникає необхідність урегулювати існуючими нормами права суспільні відносини, що виникають з приводу залучення до цивільного обороту нетрадиційних для нього об'єктів [319, с. 194].

Загально визнано, що власницьке право – це абсолютне право по відношенню до відповідного об'єкта, яке реалізується його власником, і воно є виключним. У межах класичної теорії права власності континентальної системи права існують усталені уявлення про зміст правомочностей власника [329, с. 256–258; 330, с. 64]. Вважаємо, що відносно прав за дозвільними документами можна конструювати юридичні фікції щодо правомочностей власника. Як і у випадку з майновими правами, традиційна тріада повноважень не може беззастережно застосовуватися по відношенню до аналізованих прав.

Зокрема, право володіння проявляється в належності прав відповідному суб'єкту, що засвідчується дозвільним документом, в якому відображено основний зміст таких прав, а також у відношенні суб'єкта господарювання до цих прав як до «своїх» прав. Право користування аналізованим правом полягає в можливості реалізувати позитивний зміст відповідного права (наприклад, розмітити зовнішню рекламу або тимчасову споруду на об'єктах публічної власності, видобувати корисні

---

<sup>24</sup> На думку Р. Саватьє, право власності, об'єктом якого є безтілесні речі, має велике економічне значення. Для того, щоб надати власнику можливість розпоряджатися ними, юридична техніка розробила засоби, завдяки яким абстрактні блага уявляються конкретними речами [304, с. 108].

копалини тощо). Щодо правомочності розпорядження, то відносно неї маємо юридичні проблеми, про які вже вказували вище (неможливість відчуження та інші прояви необоротоздатності).

У рамках ціннісної концепції права власності, для вирішення питання про здатність до привласнення аналізованих прав, важливо зрозуміти, чи є такі права цінністю для суб'єкта господарювання. Цінністю вважається об'єктивне благо, яке через свою позитивну значущість здатне задовольняти потреби й інтереси суб'єкта та зберігає властивість об'єктивно сприяти реалізації його можливостей [331, с. 10]. Статус цінностей у праві здатні набувати різноманітні явища матеріального та ідеального характеру – предмети і блага, суспільні відносини, людські вчинки, вольові феномени (мотиви, спонукання), ідеї, ідеали, соціальні інститути тощо [332, с. 176]. Аналізовані права мають очевидну цінність для суб'єктів господарювання: за відсутності таких прав суб'єкт господарювання не вправі здійснювати плановану господарську діяльність (господарські операції).

Дослідники підкреслюють значення волі законодавця для надання оборотоздатності та власницького захисту дозволам і ліцензіям [295, с. 116]. Візьмемо для порівняння ситуацію з правовим режимом майнових прав в Україні. Для того, щоб вони отримали належний правовий режим, який уможливив їх цивільний оборот і рівноправне місце в числі інших об'єктів цивільних прав, потрібні були відповідні законодавчі дії. Аналогічно може відбутися з правовим режимом окремих різновидів прав за дозвільними документами: законодавець, у разі надання окремим із них здатності до обороту та власницьких характеристик, має закріпити відповідне положення в законодавстві. Загалом слід розуміти, що оскільки в рамках одного інституту (права власності) об'єднуються дуже різні за правовою природою об'єкти, їх правовий режим власності має бути диференційованим [321, с. 25].

Слід визнати, що незалежно від можливості визначення аналізованих об'єктоздатних прав як таких, щодо яких встановлюються відносини власності, вони потенційно є об'єктами цивільних прав, оскільки їх функціональне призначення – задоволення господарських інтересів і суб'єктивних прав учасників господарських правовідносин (як і решти об'єктів цивільних прав). Інститут права власності еволюціонує, модифікується, у нашій правовій системі на нього все більш серйозний вплив здійснює англо-саксонська правова традиція. Тому не можна виключати тієї обставини, що з часом концепція власницького захисту прав за дозвільними документами стане більш прийнятною для юридичної громадськості.



Вважаємо, що на сучасному етапі економічного розвитку, формування глобального економічного простору, в умовах інформаційного суспільства, наявності багатьох екологічних проблем об'єктивно потрібно застосовувати гнучкий підхід до правового регулювання економічних відносин. Колосальні соціальні та науково-технічні зрушення останніх десятиліть вимагають належної, узгодженої з їх природою та особливостями відповіді законодавця, яка вже неспроможна базуватись на концепціях, розроблених у цілком інших соціально-економічних умовах. Речово-правова концепція права власності була й залишається актуальною для відносин з привласнення речей та інших об'єктів матеріального світу. Водночас відносно обороту прав, який дозволить формувати цікаві для бізнесу нові ринки (як відбулося з ринком прав на об'єкти інтелектуальної власності, викидами парникових газів), мають бути сформовані нові правові концепції. Тому можна почати розробку відповідних правових механізмів (відчуження, відступлення, переоформлення та ін.) й відносно окремих видів прав за дозвільними документами. При цьому мають застосовуватися фікційна теорія<sup>25</sup> та ціннісна концепція права власності.

Комерціалізувати аналізовані нами об'єкти потрібно з необхідними обмеженнями й застереженнями, ретельно продумуючи умови та механізми їх обігу, щоби не завдати шкоди публічним інтересам. Приватні й публічні інтереси у правовідносинах з відчуження прав за дозвільними документами мають бути враховані й взаємообумовлені, щоби відчуження прав відбувалось у приватних інтересах, що водночас було би вигідно й суспільству (державі), чи навпаки, та в кінцевому рахунку забезпечувалася економічна ефективність від відповідного обороту прав. Наприклад, суб'єкт господарювання, що набув право на спеціальне природокористування, втратив інтерес до користування цим правом у силу об'єктивних обставин; однак на період до закінчення строку користування відповідним правом інтерес до нього може мати інша особа; водночас, держава не зацікавлена втрачати плату за користування природними ресурсами (іншими правами) на період підготовки й проведення наступного конкурсу на право користування (оформлення такого права). Допустимим було би виписати у законодавстві правила, за якими зацікавлений суб'єкт на період до закінчення строку дії наявного дозвільного документа отримував від

---

<sup>25</sup> Р. Саватьє зазначав: «Як і інші види техніки, юридична техніка знайшла способи й прийоми перетворення конкретних речей у поняття, концепції, цифри і кількісні співвідношення для того, щоби більш зручно ними оперувати. У результаті цього юридико-технічні абстракції потіснили тілесні речі» [304, с. 98].

попереднього користувача відповідне право, не порушуючи при цьому публічних інтересів і не створюючи додаткових несправедливих прибутків першому користувачеві за рахунок відчуження відповідного права (наприклад, визначити формулу максимального розміру плати за відчуження права, обмежити відчуження права згодою держави тощо). Як наслідок, надання характеристик оборотоздатності певним правам за дозвільними документами може стати доцільним юридико-технічним прийомом, за допомогою якого можна було би досягнути необхідних суспільних цілей (стимулювати зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря чи водні об'єкти тощо).

*Цей розділ підготовлено на базі (з використанням) таких публікацій авторки: 187; 333–349.*

## **РОЗДІЛ 3. СТРУКТУРА ДОЗВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

### **3.1. Суб'єкти дозвільних правовідносин у сфері господарювання та їх правовий статус**

Питання суб'єктного складу дозвільних правовідносин у сфері господарювання частково досліджували М. М. Романяк, В. І. Сіверін, І. В. Солошкіна, О. В. Харитонов. У своїх дисертаційних роботах вони зверталися до питання про види дозвільних органів, зміст їх «дозвільної діяльності», виокремлювали їх особливі ознаки [39, с. 58–59; 43, с. 5; 188, с. 12], форми діяльності державних органів щодо здійснення «дозвільної системи», примусові заходи, які вони можуть здійснювати [41, с. 95–96, 112]. У цих роботах робиться акцент на процедурній, організаційній складовій діяльності дозвільних органів. Розглянемо правовий статус осіб, які вступають у дозвільні відносини у сфері господарювання, з господарсько-правової точки зору.

У теорії права суб'єктом правовідносин визначають того учасника суспільних відносин, який виступає носієм юридичних прав і обов'язків (за яким держава визнає здатність бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків) [272, с. 253; 350, с. 338; 351, с. 373; 352, с. 438]. Відповідно суб'єктами дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності слід визнавати тих осіб, які наділені взаємними правами й обов'язками у цих правовідносинах.

О. П. Віхров достатньо аргументовано довів, що організаційно-господарськими правовідносинами є ті правовідносини з управління за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади / місцевого самоврядування: 1) наділений господарською компетенцією; 2) здійснює організаційно-господарські повноваження безпосередньо щодо суб'єкта господарювання [102, с. 75, 101, 102]. Відповідно, суб'єктом дозвільних правовідносин у сфері господарювання як різновиду організаційно-господарських правовідносин, окрім суб'єктів господарювання, слід визнавати суб'єктів організаційно-господарських повноважень, які володіють господарською компетенцією у цих правовідносинах по відношенню до таких суб'єктів господарювання.

Суб'єктом з організаційно-господарськими повноваженнями в дозвільних правовідносинах у сфері господарювання виступає насамперед дозвільний орган, що розглядається в Законі про дозвільну систему (абз. 3, 16 ч. 1 ст. 1) як суб'єкт надання адміністративних послуг. У дозвільних правовідносинах у сфері господарювання дозвільні органи

діють в особі відповідного органу влади або його територіального відділення (іншого структурного підрозділу) або в особі окремих посадових осіб. У низці спеціальних законів, що регулюють дозвільні відносини, статус дозвільних органів як сторони цих відносин або учасника відносин у відповідній сфері державного регулювання загалом визначається шляхом закріплення їх компетенції (повноважень), а в окремих випадках – також прав їх посадових осіб, що одночасно є правами дозвільних органів.

Загально визнано, що господарська компетенція органів державної влади / місцевого самоврядування охоплює їх права й обов'язки (повноваження), що спрямовані на організацію господарської діяльності, регулювання чи управління нею [102, с. 78; 206, с. 32]. В. А. Устименко визначає господарську компетенцію органу господарського керівництва як сукупність установлених законодавством прав та обов'язків органу господарського керівництва, його посадової особи, які визначають можливість цього органу, його посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення у сфері управління господарською діяльністю, організувати і контролювати їх виконання, застосовувати в необхідних випадках санкції до порушників [353, с. 112]. Вважаємо таке тлумачення змісту господарської компетенції вдалим і будемо ним послуговуватися при дослідженні господарської компетенції дозвільних органів.

Згідно із Законом про дозвільну систему (абз. 3 ч. 1 ст. 1, ч. 5 ст. 4, ч. 1, 5, 7 ст. 4-1) та іншими актами дозвільного законодавства у сфері господарювання дозвільні органи володіють такою компетенцією:

1) надають суб'єктам господарювання право на провадження господарських операцій або окремих дій щодо здійснення видів господарської діяльності (шляхом видачі дозвільних документів або реєстрації декларації про провадження господарської діяльності) чи відмовляють у реалізації такого права, продовжують строк користування відповідним правом у встановленому порядку. У випадку позитивного рішення дозвільного органу створюються законні передумови для провадження відповідних господарських операцій / дій, експлуатації певного обладнання, упорядковується відповідна господарська діяльність;

2) припиняють права суб'єктів господарювання на провадження господарських операцій / дій шляхом анулювання (скасування) дозвільних документів або ініціюють припинення таких прав шляхом звернення до суду з позовом про анулювання дозвільних документів;

3) у межах своєї компетенції контролюють дотримання суб'єктом господарювання правил здійснення господарської діяльності в процесі реалізації прав за дозвільним документом і в разі допущення суб'єктом порушень законодавства – видають приписи про усунення таких порушень;

4) деякі дозвільні органи уповноважені законодавчими актами на зупинення дії дозвільного документа, зупинення господарських операцій, право на які надано за дозвільними документами та які здійснюються з порушенням законодавства. Наприклад, можливим є зупинення дій суб'єктів господарювання з користування надрами (п. 21 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами), тимчасове припинення дії експлуатаційного дозволу (ч. 1 ст. 24 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»);

5) застосовують господарські санкції до володільців дозвільних документів – порушників вимог дозвільного законодавства у сфері господарювання.

Перелічені організаційно-господарські повноваження дозвільних органів, узяті разом, певним чином віддзеркалюють процесуальну складову триваючого в часі організаційно-господарського зобов'язання між дозвільним органом і суб'єктом господарювання при застосуванні аналізованого в цій роботі засобу державного регулювання господарювання. Це зобов'язання щодо видачі дозвільного документа, його анулювання (скасування), зупинення дії дозвільного документа або господарських операцій / діяльності, з контролю за дотриманням суб'єктом господарювання правил здійснення господарської діяльності та застосування господарських санкцій до володільців дозвільних документів.

Дозвільні органи володіють основними ознаками суб'єктів організаційно-господарських повноважень [354, с. 2]: 1) вони є обов'язковими учасниками відповідного різновиду організаційно-господарських відносин: без звернення до дозвільних органів і залучення їх до цих відносин дозвільні відносини неможливі; 2) вони прямо здійснюють управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання, які звернулися за отриманням дозвільних документів / володільців дозвільних документів; 3) юридичними підставами виникнення організаційно-господарських повноважень дозвільних органів є нормативно-правові акти (закони у сфері державного регулювання господарської діяльності, екологічні та інші закони); 4) у ході реалізації своїх повноважень дозвільні органи приймають обов'язкові для суб'єктів господарювання рішення (з наділення правами на господарські операції, їх позбавлення чи зупинення реалізації цих прав); 5) здійснюють контроль по відношенню до володільців дозвільних документів. Для нашого дослідження мають значення організаційно-господарські повноваження дозвільних органів з контролю за суб'єктами господарювання в межах їх прав і обов'язків як учасників дозвільних відносин у сфері господарювання. Однак більшість

дозвільних органів має контрольні повноваження у сфері господарювання і поза сферою реалізації дозвільних відносин, на правах органів господарського нагляду (контролю).

Реалізація організаційно-господарських повноважень дозвільними органами має на меті досягнення цілей економічної, екологічної та соціальної політики, забезпечення безпеки господарської діяльності, установа прававого господарського порядку.

Вчені-економісти й правознавці чітко розрізняють процеси розроблення (вироблення) й реалізації державної економічної політики, у тому числі впровадження її засобами державного регулювання [355, с. 220–221; 356, с. 163]. Дослідники розглядають економічну політику не тільки через призму законодавчого закріплення певних стратегій, правил і норм, а й як фактичну діяльність держави у сфері економіки в особі уповноважених органів [95, с. 217]. У цьому контексті діяльність дозвільних органів уявляється важливою в механізмі реалізації економічної політики. Застосування дозвільними органами організаційно-господарських повноважень із видачі, анулювання (скасування), зупинення дії дозвільних документів / господарських операцій чи діяльності, притягнення порушників дозвільного законодавства до відповідальності у різних галузях господарювання може вплинути на структуру й динаміку внутрішньо- та зовнішньоекономічних відносин (що є важливим для сутності економічної політики в розумінні Д. В. Задихайла, наприклад [90, с. 217]), а також є складовою державної екологічної й соціально-економічної / соціальної політики, що також має вплив на сферу господарювання. До прикладу, діяльність дозвільних органів робить вагомий вклад у здійснення державою інвестиційної політики.

ГК України (ч. 1 ст. 10) пропонує достатньо вузьке розуміння інвестиційної політики, науковці застосовують ширший підхід, вказуючи і на її діяльнісний аспект. Так, В. В. Поєдинок розглядає державну інвестиційну політику як таку, що спрямовується передусім на створення ефективного правового механізму руху капіталів та забезпечення захисту (гарантування) капіталовкладень [356, с. 166]. В. І. Кухар визначає її як системну й цілеспрямовану діяльність державних органів, у тому числі по застосуванню необхідних засобів державного регулювання інвестиційних відносин [357].

Проілюструвати значимість реалізації господарської компетенції дозвільних органів для впровадження інвестиційної політики найкраще можна, використовуючи розроблені в рамках ОЕСР Основи політики щодо інвестицій 2015 року [358]. Документ виокремлює дванадцять сфер політики, які, вважається, є критично важливими для покращення якості

інвестиційного клімату країни. Ефективна інвестиційна політика передбачає належну реалізацію функцій дозвільними органами в кількох означених у документі напрямках:

1) публічне управління, одним із найважливіших компонентів якого є адміністративні спрощення [358, с. 116]. Адміністративні спрощення мають на меті зменшення урядових формальностей і паперової роботи. Найбільш видимим компонентом останніх є якраз дозволи й ліцензії, що здійснюють прямий вплив на вартість інвестування. Оптимальна кількість дозвільних документів, необхідність отримання яких обумовлена нагальними потребами правового господарського порядку, загальні правила регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання, необтяжлива для підприємців і така, що водночас захищає публічні інтереси, регламентація окремих різновидів дозвільних відносин, належна реалізація дозвільними органами їх господарської компетенції в цілях забезпечення охорони публічних інтересів – це важливі компоненти сфери інвестиційної політики, що іменується публічним управлінням. Серед іншого, зв'язок між інвестуванням і публічним управлінням в українському законодавстві унаочнюється через норми Закону України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» від 21 жовтня 2010 р.<sup>26</sup> Державні адміністрації й органи місцевого самоврядування, успішні в залученні інвестицій у свої області / громади в останнє десятиліття (Вінницька, Запорізька, Івано-Франківська області тощо), забезпечують необхідний «супровід» інвесторів у питаннях отримання дозвільних документів [360, с. 12, 22, 27];

2) політика заохочення відповідальної ділової поведінки [358, с. 75].

Вона передбачає, що уряд має забезпечити сприятливе середовище для бізнесу, щоби він діяв відповідально й захищав публічний інтерес від потенційних негативних впливів підприємницької діяльності. Підприємці мають поважати права людини, у тому числі – трудові права, екологічні й антикорупційні правила, права споживачів. Реалізації цієї політики допоможе активна позиція дозвільних органів щодо забезпечення публічних інтересів у дозвільних правовідносинах, що виникають згідно із Законом «Про охорону праці», актами екологічного законодавства, законодавства у сфері захисту прав споживачів (закони «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про ветеринарну медицину» та ін.);

3) розвиток інфраструктури.

---

<sup>26</sup> Проведене нами дослідження свідчить про різні підходи до організації діяльності регіональних центрів з інвестицій та розвитку в Україні в перші роки після їх створення, недостатню змістовну наповненість закону про «єдине інвестиційне вікно», що не створює необхідних передумов для заходу інвестицій в українську економіку [359].

Аналізований документ особливо підкреслює [358, с. 91], що неадекватна економічна інфраструктура / її низька якість (у тому числі комунікації й транспортна мережа, санітарні умови в країні) збільшують витрати товаровиробників та обмежують потік товарів, послуг, людей. Як окремий напрямок інвестиційної політики виокремлена містобудівельна діяльність, що має забезпечити стійке, комплексне соціально-економічне зростання.

Безперешкодне законне здійснення будівельних проектів напряму пов'язано з діяльністю органів архітектурно-будівельного контролю. Діяльність цих дозвільних органів в інтересах забезпечення правового господарського порядку, з дотриманням стандартів антикорупційної практики – вагомий внесок дозвільних органів у реалізацію досліджуваного напрямку інвестиційної політики. Щодо власне транспортної мережі й санітарних умов, то свою позитивну роль мають відіграти органи санітарно-епідемічного нагляду, Національна поліція України, що наділені повноваженнями з видачі й анулювання дозвільних документів у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення й дорожнього руху;

4) торговельна політика. Свій вклад у формування інвестиційного клімату вносять нетарифні обмеження [358, с. 47], одним із яких є ліцензування зовнішньоекономічної діяльності в неавтоматичному режимі. Задля досягнення цілей інвестиційної політики потрібним є виважене користування правовим засобом ліцензування зовнішньоекономічної торгівлі.

Виявити роль дозвільних органів у впровадженні інвестиційної політики допомагає також звернення до рейтингу *Doing business*. У числі індикаторів при формуванні такого рейтингу є ті, що прямо обумовлені як станом правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання, так і практикою реалізації його норм. Мова йде про дозвільні відносини, пов'язані з легалізацією господарської діяльності (варто згадати декларування у сфері пожежної безпеки, висновок з оцінки впливу на довкілля, дозвіл на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки, експлуатаційний дозвіл, висновки санітарно-епідеміологічної експертизи), а також дозвільні відносини у сфері містобудування та в зовнішньоекономічній діяльності [361, с. 19].

Шляхом видачі дозволів з допуску цінних паперів іноземних емітентів до обігу на території України та зупинення такого обігу, дозволу на здійснення міжнародною фінансовою організацією емісії облігацій дозвільні органи долучаються до здійснення інвестиційної політики на фондовому ринку.



Досліджуючи роль дозвільних органів у впровадженні інших напрямків державної економічної політики, звертає на себе увагу валютна політика, певне місце в якій посідає й видача дозволів (зокрема, висновків про продовження граничних строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів).

У статті 10 ГК України вказується на зв'язок економічної політики та політики держави в соціально-економічній сфері. Послугуючися вказаними в цій нормі пріоритетами соціально-економічного розвитку, можна дійти висновку, що діяльність дозвільних органів має значення для соціально-економічної сфери життєдіяльності суспільства. Так, соціальну спрямованість мають правові механізми видачі й анулювання будівельних дозволів, дозволів на порушення об'єктів благоустрою, у сфері поводження з ГМО, дорожнього руху, охорони праці тощо. Мета діяльності відповідних дозвільних органів – забезпечення безпеки громадян, довкілля, належна організація громадського простору, підтримання в належному стані інфраструктури населених пунктів, державних доріг, безпека найманих працівників. Видаючи, анулюючи або зупиняючи експлуатаційні дозволи, ветеринарні й фітосанітарні документи, висновки державної санітарно-епідеміологічної експертизи, дозвільні органи захищають інтереси споживачів [89; 362].

Очевидним видається висновок про вагому роль дозвільних органів у провадженні екологічної політики, визначення якої акцентують на діях державних органів по забезпеченню екологічної безпеки, природоохоронній діяльності держави [363, с. 110; 364, с. 23]. Її метою є усунення протиріч між «економікою» та «екологією» та задоволення екологічних потреб суспільства [365, с. 130]. Згідно з таким баченням екологічної політики, втіленням її засад займаються, зокрема, і дозвільні органи, видаючи чисельні природоресурсові дозволи й дозволи в галузі охорони навколишнього природного середовища, зупиняючи їх дію чи анулюючи в зв'язку з порушенням вимог екологічного й дозвільного законодавства. У такий спосіб держава забезпечує екологічну безпеку, раціональне природокористування, створює безпечні умови життєдіяльності населення, існування рослинного й тваринного світу. Наші висновки підтверджує Стратегія державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. До числа основних інструментів реалізації державної екологічної політики вона відносить, зокрема, державне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, оцінку впливу на довкілля.

Економічна й екологічна політика, соціальна й економічна політика перебувають у взаємозв'язку й взаємозалежності. Позитивні наслідки впровадження продуманої соціальної й екологічної політики здатні створити необхідні передумови для поживлення підприємницької активності, інвестування в окремому населеному пункті, регіоні чи державі. Екологічно чиста місцевість, транспортна інфраструктура, підтримувана в належному стані, безпечна для споживачів система громадського харчування, «дружні» для дрібного підприємця правила набуття дозволів на розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності та зовнішньої реклами, прозорі й чесні конкурси / аукціони на набуття прав за природоресурсовими дозволами, збережена архітектурна й культурна спадщина – це ті важливі результати соціальної й екологічної політики, які можуть бути досягнуті завдяки належній діяльності дозвільних органів. Вони вагомі не тільки для жителів відповідних громад, туристів, а й для інвесторів. Як доводять економісти [366, с. 53; 367, с. 166; 368, с. 3, 4; 369, с. 92–95], стабільна національна валюта, розвинута інфраструктура населених пунктів / країни, мінімальні екологічні ризики – це чинники, які, серед інших, впливають на прийняття рішень про інвестування / іноземне інвестування.

На нашу думку, механізм видачі й анулювання дозвільних документів та відповідна робота дозвільних органів має певний потенціал у формуванні й упровадженні конкурентної політики.

В Основах політики щодо інвестицій 2015 року зазначено [358, с. 53], що конкурентне середовище заохочує інвестиції, адже конкуренція робить свій внесок у створення середовища продуктивного зростання, інновацій та бізнес-успіху. Об'єктом конкурентної політики є конкурентні відносини, а метою відповідного регулювання – економічна ефективність, добробут споживача [103, с. 503]. Конкурентні відносини складаються в процесі конкурентної боротьби між суб'єктами господарювання, між останніми й державними органами [370, с. 8; 371, с. 8]. Зокрема, такі відносини формуються між суб'єктами господарювання в процесі набуття права на користування надрами (ст. 16 Кодексу України про надра) і радіочастотним ресурсом, якщо заявлена потреба в радіочастотному ресурсі України перевищує його фактичну наявність (ч. 3 – 5 ст. 30 Закону «Про радіочастотний ресурс»). Організація дозвільними органами аукціонів відповідно до законодавства має спрямовуватися на відбір найбільш економічно ефективних користувачів відповідних ресурсів, здатних здійснювати діяльність максимально безпечно для довкілля, громадян. У цьому зв'язку варто ще раз підкреслити важливість впровадження конкурентних процедур вибору користувачів позиційних благ, права яких підтверджуються дозвільними документами.

Отже, належна реалізація організаційно-господарських повноважень дозвільними органами є важливою в процесі втілення державної інвестиційної політики, екологічної політики й політики в соціально-економічній сфері, має певне обмежене значення для зовнішньоекономічної, валютної, конкурентної політики.

У працях науковців достатньо часто озвучується думка, що «дозвільні» повноваження «... виконуються, поряд із реалізацією основних повноважень органів публічної адміністрації, відповідно до певного виду державної діяльності, для здійснення якої вони сформовані» [39, с. 58; 43, с. 4; 47, с. 10]. Важливим у цьому зв'язку є висновок О. В. Харитонова, що «дозвільна система» є специфічною формою діяльності всього державного апарату управління [41, с. 29].

Дійсно, дозвільні органи не є спеціально створеними органами влади, що реалізують владні повноваження виключно у сфері видачі й анулювання (скасування), зупинення дії дозвільних документів. Господарською компетенцією в дозвільних правовідносинах у сфері господарювання закон наділяє ті органи державної влади / місцевого самоврядування, які реалізують також інші господарські повноваження у відповідних сферах державного регулювання. Повноваження дозвільних органів у дозвільних правовідносинах невід'ємні від решти їх повноважень, вони слугують виконанню завдань відповідних органів, що визначені законом. Закріплюючи такі повноваження за органами влади, законодавець враховує функціональні повноваження цих органів. Як результат, «дозвільні» повноваження у сфері екології переважно закріплені за органами охорони навколишнього природного середовища, у сфері будівництва – за органами архітектурно-будівельного контролю, у галузі зовнішньої реклами – за органами місцевого самоврядування тощо.

Господарською компетенцією у дозвільних правовідносинах у багатьох випадках володіють органи державної влади, які правомочні здійснювати заходи державного нагляду (контролю) у відповідних галузях господарської діяльності. При цьому дозвільне законодавство, як правило, не виокремлює спеціальні контрольні заходи належного виконання суб'єктами господарювання їх обов'язків у дозвільних правовідносинах. Відповідний контроль інтегрований у зміст контрольних функцій відповідних державних органів. Наприклад, у межах дозвільних правовідносин, які складаються в галузі санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, окремі контрольні заходи не здійснюються; такий контроль стосовно суб'єктів господарювання, які отримали дозвільні документи, є елементом санітарно-епідеміологічного нагляду. Можна навести чисельні приклади поєднання господарської компетенції дозвільних

органів з їх компетенцією зі здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарювання. Так, державні органи ветеринарної медицини здійснюють державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд і видають ветеринарні документи (ч. 7 ст. 7 Закону «Про ветеринарну медицину»). Аналогічна ситуація складається в галузі карантину рослин (ст. 7, 9, 10, 13, 29, 46 Закону «Про карантин рослин»), у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів (ч. 2 ст. 5 Закону «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори»), охорони праці (ст. 21, 38 Закону «Про охорону праці») тощо.

На нашу думку, таке поєднання господарської компетенції направлене на забезпечення досягнення цілей державного регулювання в цих сферах господарювання. Відповідний орган державної влади має в штаті фахівців з необхідним рівнем освіти й професійними навичками, накопичує потрібну для реалізації управлінських повноважень інформацію про діяльність суб'єктів господарювання (у тому числі – в процесі взаємодії з ними в рамках дозвільних правовідносин у сфері господарювання) і може з належною компетентністю здійснювати контрольні заходи.

У різних галузях державного регулювання господарської діяльності видача й анулювання (скасування), зупинення дозвільних документів і контрольні заходи є взаємодоповнюючими заходами, об'єднаними єдиною метою (завданнями). Для прикладу, за результатами заходів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду можливим є призупинення або скасування експлуатаційного дозволу. Однією з двох складових прикордонного ветеринарно-санітарного контролю є перевірка повноти й автентичності міжнародного ветеринарного сертифіката, яким супроводжується вантаж (ст. 87 Закону «Про ветеринарну медицину»). Проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи і видача дозволів узагалі розглядається законодавцем як одне з основних завдань державного санітарно-епідеміологічного нагляду (ч. 2 ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Державне регулювання господарської діяльності в описаний спосіб є результатом того, що через здійснення контрольних заходів у сфері господарювання й видачу (анулювання / скасування, зупинення) дозвільних документів держава реалізує свій управлінський вплив в економіці. Якщо видача (анулювання / скасування, зупинення) дозвільних документів є засобом, прямим методом державного регулювання господарської діяльності, то контроль у сфері господарювання є однією з функцій управління господарською діяльністю [372, с. 157]. Як і дозвільні відносини, відносини з контролю у сфері господарювання розглядаються

як організаційно-господарські відносини, направлені на забезпечення суспільного господарського порядку [373, с. 10; 374, с. 3]. Як бачимо, дозвільні органи не тільки приймають рішення управлінсько-господарського характеру, а й повноважні контролювати їх належне виконання, у тому числі через здійснення заходів державного нагляду (контролю), що є запорукою ефективного управління з використанням засобу видачі (зупинення, анулювання) дозвільних документів.

Необхідно звернути увагу на сферу охорони навколишнього природного середовища, в якій функції дозвільних та контролюючих органів розподілені між різними органами влади. Контроль за наявністю дозвільних документів, дотриманням їх умов, лімітів і квот на спеціальне використання природних ресурсів покладено на Державну екологічну інспекцію, яка не виконує функцію дозвільного органу (п. 4 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою КМУ від 19 квітня 2017 р. № 275). Унаслідок цієї та інших обставин в окремих галузях природоохорони створюються правові передумови до неможливості оперативного захисту публічних інтересів у рамках дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

Так, дисбаланс прав дозвільних органів і суб'єктів господарювання в дозвільних правовідносинах складається у сферах використання об'єктів рослинного світу, поводження з відходами. Відсутність у спеціальних законах («Про рослинний світ», «Про відходи») особливих підстав і порядку анулювання дозволів на спеціальне використання об'єктів рослинного світу, на поводження з відходами й перевезення небезпечних відходів, правова неспроможність відповідних дозвільних органів робити приписи з приводу усунення порушень законодавства суб'єктами господарювання, відсутність у них контрольних повноважень зумовлюють нездатність дозвільних органів до ефективного захисту публічних інтересів у цих галузях.

Законодавчі акти не передбачають можливості вжиття дозвільними органами ефективних заходів реагування на порушення володільців дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами. У Законі «Про охорону атмосферного повітря» та постанові КМУ від 13 березня 2002 р. № 302, яка регламентує порядок видачі вказаних дозволів, відсутні спеціальні підстави для анулювання дозвільних документів. Здійснювати приписи в разі порушення законодавства про викиди забруднюючих речовин дозвільні органи не вправі, тому й ініціювати анулювання дозвільних документів за статтею 4-1 Закону про дозвільну систему вони не можуть.

Означена проблема вже проявила себе у практиці розв'язання спорів між учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Так, постановою Верховного Суду від 25 квітня 2019 р. у справі № 826/1572/18 [375] підтверджено законність анулювання судом нижчої інстанції дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами ПрАТ «Фанери та плити», здійсненого внаслідок не усунення порушень, щодо яких були винесені приписи Державною екологічною інспекцією у м. Києві. Усупереч нормі ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему дозвільний орган подав позов про анулювання дозволу в ситуації, коли він не видавав припис. Відповідач аргументував свою позицію, серед іншого, і цією обставиною, однак це не отримало оцінки суду.

Ситуації, подібні описаній вище, порушують принцип правової визначеності – невід'ємної складової принципу верховенства права, оскільки суб'єкти господарювання не можуть очікувати на позбавлення прав за дозвільними документами в разі винесення приписів не дозвільними органами. Водночас охарактеризоване вище регулювання повноважень дозвільних органів ставить під загрозу публічні інтереси. Щоб не виникало колізій у правозастосуванні, пропонуємо внести зміни до абзацу 7 частини 7 статті 4-1 Закону про дозвільну систему, виклавши його в такій редакції: «2) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру (зареєстровано декларацію), з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган або уповноважений орган державного нагляду (контролю) у сфері господарювання видавав припис про їх усунення з наданням достатнього часу для їх усунення».

Повертаючись до проблематики повноважень деяких дозвільних органів, наведемо ще один приклад. Закон України «Про насіння і садивний матеріал» і постанова КМУ від 5 жовтня 2016 р. № 691, яка регулює порядок видачі й анулювання підтвердження на ввезення в Україну та вивезення з України зразків насіння і садивного матеріалу, не внесеного до Державного реєстру сортів рослин, придатних для поширення в Україні, та/або до Переліку сортів рослин ОЕСР, не передбачають спеціальних підстав анулювання вказаного підтвердження. При цьому суб'єкт насінництва та розсадництва має забезпечити використання зразків насіння і садивного матеріалу, що ввозяться на територію України для селекційних, дослідних робіт і експонування, відповідно до призначення. Дозвільний орган, який одночасно виконує й функції господарського нагляду (контролю) у цій сфері (ст. 20 указанного

Закону), не має інших ефективних засобів впливу на порушника вказаної вимоги, крім надання обов'язкових для виконання вказівок про усунення порушень щодо ведення насінництва та розсадництва (ст. 26 Закону). Підстава анулювання підтвердження, яка була би пов'язана з порушенням суб'єктом обов'язку з цільового використання насіння, а також господарські санкції за відповідне правопорушення відсутні.

Таким чином, у перерахованих галузях природокористування, у сфері обігу насіння й садивного матеріалу складаються такі дозвільні господарські зобов'язання, коли володілець дозвільного документа може вчиняти правопорушення, а дозвільний орган законодавчо позбавлений ефективних засобів захисту публічних інтересів. Напрямок законодавчої роботи, що може вирішити проблему недостатньої спроможності господарської компетенції відповідних дозвільних органів, є доповнення спеціальних законів нормами про додаткові підстави для анулювання дозвільних документів та їх зупинення за рішеннями дозвільних органів (з урахуванням практики господарювання у відповідних галузях господарювання), надання останніми приписів про порушення законодавства, а також наділення дозвільних органів контрольними повноваженнями у відповідних сферах (у разі їх відсутності).

В інших галузях природокористування господарська компетенція дозвільних органів забезпечена більшою мірою завдяки наділенню дозвільних органів повноваженнями зі здійснення приписів у разі порушення законодавства володільцями дозвільних документів, а також встановленню спеціальних підстав анулювання дозвільних документів.

Так, за нормами Лісового кодексу України дозвільні органи повноважні самостійно анулювати лісорубні й лісові квитки; підстави анулювання прописані достатньо чітко, враховують практику лісокористування й спрямовані на захист публічних інтересів у разі неналежного виконання зобов'язань лісокористувачами (ч. 9 ст. 69, ч. 1, 2 ст. 78 ЛК України). Однак вони не можуть самостійно обмежувати чи зупиняти діяльність порушників – володільців дозвільних документів (ст. 28-1, 29-1, 31 ЛК).

Більш оптимальним видається підхід до організації державного контролю за господарюючими суб'єктами у сфері надрокористування. Дозвільний орган здійснює контроль за використанням надр (п. 4 Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого постановою КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1174), як і інші органи (ст. 9-1–10 Кодексу України про надра). При цьому Кодекс про надра закріплює спеціальні підстави припинення (анулювання), зупинення права користування надрами в разі порушень законодавства

(ст. 26, 56, 57) й уповноважує дозвільний орган на вжиття заходів щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) або припинення права користування надрами (ст. 57). З урахуванням норми ч. 2 ст. 26 Кодексу про судовий порядок припинення права надрокористування в разі незгоди надрокористувача, дозвільний орган зазвичай самостійно не вдається до анулювання дозвільних документів (наприклад, постанови ВС від 30 січня 2020 р. у справі № 816/1098/16 [376], від 19 березня 2019 р. у справі № 806/1334/16 [377]).

Спеціальні правила про анулювання дозвільних документів у сфері водного господарства створюють достатню правову базу для ефективного захисту публічних інтересів у цій галузі дозвільними органами (ст. 55 ВК України). Щодо охорони природних ресурсів на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, то дозвільні органи мають правову можливість припиняти правопорушення спеціальних користувачів природних ресурсів: повноважні самостійно анулювати дозволи на спеціальне використання природних ресурсів, наприклад, у разі різкого погіршення стану довкілля через природокористування, порушення режиму території природно-заповідного фонду (ст. 9-1 Закону «Про природно-заповідний фонд»). Закон України «Про тваринний світ» (ст. 60) уповноважує посадових осіб дозвільних органів давати обов'язкові до виконання вказівки (приписи) про усунення порушень у галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу, анулювати видані ними дозволи.

Господарська компетенція дозвільних органів у галузі розміщення зовнішньої реклами не містить необхідних складових для ефективного захисту публічних інтересів у цій сфері державного регулювання. Контроль за дотриманням законодавства про рекламу / зовнішню рекламу покладено не на дозвільні органи, а на визначені законом органи виконавчої влади (ст. 26 Закону «Про рекламу»). Саме ці органи уповноважені надавати розповсюджувачам реклами обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень, зупиняти розповсюдження реклами, також вони притягають розповсюджувачів реклами до господарської відповідальності (ч. 1, 2 ст. 26, ч. 4–9 ст. 27 Закону «Про рекламу»). Дозвільні органи лише вправі звернутися до розповсюджувача зовнішньої реклами з вимогою усунення порушень у визначений строк, а в разі невиконання цієї вимоги – подати відповідну інформацію до одного з контролюючих органів (п. 46 Типових правил розміщення зовнішньої реклами). У разі розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів з порушеннями законодавства дозвільні органи можуть ініціювати демонтаж рекламних засобів перед іншими державними органами (п. 19 Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів, затверджених постановою КМУ від 5 грудня 2012 р. № 1135).



Як бачимо, в галузі розміщення зовнішньої реклами дозвільний орган практично не може захистити публічні інтереси в разі правопорушень зі сторони володільця дозвільного документа. Для забезпечення суспільних інтересів доцільно доповнити статтю 16 Закону України «Про рекламу» частиною 6 такого змісту: «У разі порушення обмежень або заборон щодо розміщення зовнішньої реклами дозвільний орган, визначений у частині першій цієї статті, видає припис про усунення порушення. Строк усунення порушення не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня отримання припису». Такі законодавчі зміни дозволять дозвільним органам надавати приписи про усунення порушень законодавства з використанням у подальшому права самостійно ініціювати анулювання дозвільного документа згідно з ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему.

Позитивно слід оцінювати ситуацію, коли контроль за належною реалізацією прав за дозвільними документами здійснюється в межах загальних заходів державного контролю у сфері господарювання, а не у формі певних додаткових контрольних заходів. Свого часу Р. Й. Халфіна називала в числі критеріїв правильності моделі визначення зв'язку прав і обов'язків цілям відповідної моделі наступні критерії: такий розподіл прав і обов'язків учасників, коли вони корелюються з правами й обов'язками, що виникли з інших правовідносин, але пов'язані з цим правовідношенням; наявність в управомоченої особи правових засобів, достатніх для здійснення свого права й примушення зобов'язаної особи до належного виконання її обов'язків [378, с. 257]. Поєднання контрольних функцій з іншими організаційно-господарськими повноваженнями, зокрема, з повноваженнями в дозвільних правовідносинах, в одного господарського органу є вірним законодавчим рішенням, зважаючи на вказані критерії. У розпорядженні дозвільних органів опиняються такі правові інструменти, як заходи державного контролю і приписи, що дозволяє контролювати й примушувати володільця дозвільного документа до належного виконання обов'язків як учасника дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Це сприяє оптимальній організації управління господарською діяльністю, наданню публічних послуг в економіці з найменшими транзакційними витратами для суб'єктів господарювання. За наявності для цього необхідних організаційних передумов така практика має поширюватися в усіх сферах державного регулювання господарської діяльності. Як результат указанного способу поєднання дозвільних і контрольних повноважень органів державної влади, застосування санкцій за порушення у дозвільних правовідносинах можливе за результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарювання, а також унаслідок виявлення порушень в інший спосіб.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України господарська компетенція дозвільних органів визначається законами. Більшість таких законів наведено в додатку до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Порядок реалізації господарської компетенції дозвільних органів регламентується нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Мова йде насамперед про порядки проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання дозвільних документів, що встановлюються Кабінетом Міністрів України, а також органами місцевого самоврядування. Видача деяких різновидів дозвільних документів регламентується міжнародними договорами (ч. 1 ст. 4-1 Закону). Щодо порядків видачі дозвільних документів, не передбачених Переліком документів дозвільного характеру, то вони визначаються спеціальними законами (наприклад, Митним кодексом України, Законом України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»), затверджуються Урядом України або центральними органами виконавчої влади (наприклад, наказ Мінрегіонбуду від 21 жовтня 2011 р. № 244).

Функції дозвільних органів виконує достатньо велика кількість центральних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. З аналізу норм спеціальних законів, якими врегульовується порядок видачі окремих видів дозвільних документів, можна зробити висновок, що таких органів біля 40 [379]. Наведемо такі приклади.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, видає низку дозволів у сфері екології – природоресурсових і дозволів на господарські операції, пов'язані з антропогенним впливом на довкілля (дозволи у сфері провадження операцій з ГМО, у сфері поводження з відходами / небезпечними відходами, висновок з оцінки впливу на довкілля тощо). Національна поліція України надає: дозволи на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів, погодження проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг [380]. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку видає дозволи й погодження учасникам фондового ринку. Неавтоматичне ліцензування зовнішньоекономічних операцій забезпечує центральний

орган виконавчої влади з питань економічної політики. Державний фітосанітарний інспектор повноважний видавати карантинний сертифікат, фітосанітарний сертифікат, фітосанітарний сертифікат на реекспорт.

Роль органів місцевого самоврядування в державному регулюванні господарської діяльності з використанням такого засобу, як видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів, є порівняно незначною. Це є результатом такої організації господарських систем, за якої галузевою управлінською компетенцією стосовно суб'єктів господарювання різних сфер економіки наділяються в основному державні органи. Органи місцевого самоврядування покликані вирішувати лише так звані питання місцевого значення, задля чого й функціонує система місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Зараз господарська компетенція органів місцевого самоврядування як дозвільних органів обмежується сферою благоустрою, зовнішньої реклами, будівництва й управління природними ресурсами місцевого значення [341].

Необхідно відмітити, що низка спеціальних законів установлює достатню кількість спеціальних правил про дозвільні процедури й порядок реалізації компетенції дозвільних органів у межах кількох правових норм або в окремих розділах (наприклад, ст. 34–37, 39-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», ст. 50 – 52, 95 Закону «Про ветеринарну медицину», ст. 48–50, 55 ВК України, ст. 13, 15, 24–26 Закону «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», ст. 21 Закону «Про охорону праці», ст. 29, 46 Закону «Про карантин рослин»). Однак у більшості спеціальних законів системи дозвільного законодавства у сфері господарювання законодавець або закріплює кілька ключових правил взаємодії учасників дозвільних відносин у сфері господарювання в одній-двох малозмістовних статтях (ст. 16 Закону «Про рекламу», ст. 15 Закону «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну», ст. 34-1 Закону «Про відходи», ст. 24 Закону «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», ст. 11, 16 Закону «Про охорону атмосферного повітря» та ін.), або взагалі таких правил не вміщує (наприклад, закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про пестициди і агрохімікати»). У цих сферах державного регулювання регламентація дозвільних відносин перенесена на підзаконний рівень; у деяких законах може міститися відсилочна норма до Закону про дозвільну систему або постанови Уряду України про порядок видачі дозволів (наприклад, закони України «Про рослинний світ», «Про насіння і садивний матеріал»). Відповідні спеціальні постанови Уряду України не завжди прийняті на

сьогоднішній день. Наприклад, неналежним є правовий режим дозволів на будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг. Закон України «Про автомобільні дороги» (ст. 37) не врегульовує належним чином відносини між заявниками та дозвільним органом і органом Національної поліції, який попередньо погоджує видачу дозволу (відсутній перелік документів, необхідних для отримання дозволу, та вимоги до них), не визначено строк дії дозволу. На підзаконному рівні відповідні відносини зараз не врегульовані.

В описаних та подібних ситуаціях з прогалинами правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання створюються умови, що перешкоджають ефективному забезпеченню прав суб'єктів господарювання та належній охороні публічних інтересів на відповідних ділянках економічного життя. За таких умов суб'єкт господарювання опиняється в завідомо нерівному становищі з дозвільним органом, коли перебіг його господарської діяльності залежить від значною мірою довільного рішення дозвільного органу. З іншої сторони, така ситуація створює передумови для зловживання суб'єктом господарювання правами, наданими за дозвільним документом, оскільки дозвільний орган не володіє необхідними інструментами правового впливу на незаконну поведінку суб'єкта господарювання. Такі ситуації характеризуються правовою невизначеністю. Як результат неналежного правового забезпечення дозвільних відносин створюється фундамент для правових конфліктів, що передаються на вирішення суду. Наслідком є непотрібні економічні витрати і втрати для суб'єкта господарювання, держави, територіальної громади.

Щодо правового статусу суб'єктів господарювання як учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання, то він визначається насамперед характером цих правовідносин як правовідносин організаційно-господарських. Саме цей учасник дозвільних правовідносин має законний інтерес у набутті права на провадження конкретної господарської операції / дій зі здійснення видів господарської діяльності, наділений законодавством правами з реалізації цього законного інтересу і саме йому адресується юридичне рішення дозвільного органу про надання або відмову в наданні такого права, його анулювання або зупинення реалізації такого права.

Інтерес суб'єктів господарювання в набутті тих чи інших прав за дозвільними документами має всі основні ознаки законного інтересу [381, с. 149–151; 382, с. 75; 383, с. 162]: 1) полягає в домаганні цих суб'єктів набути таке благо, як право на здійснення господарської операції

(економічне за змістом право); 2) передбачає активні дії цих осіб по набуттю відповідного права: звернення у встановленому порядку до дозвільного органу із заявою й необхідними документами, проведення експертиз у визначених законом випадках тощо; 3) означає можливість претендувати на певну поведінку дозвільних органів та інших органів і посадових осіб, залучених до дозвільних правовідносин у сфері господарювання (зокрема, на отримання дозвільного документа, погодження видачі дозвільного документів); 4) він є передумовою виникнення права на відповідну господарську операцію, що реалізується за умови здійснення вказаних активних цілеспрямованих дій суб'єкта господарювання; 5) такий інтерес охороняється й захищається законом, що проявляється в юридичній можливості зацікавленого суб'єкта господарювання оскаржити відмову у видачі дозвільного документа або бездіяльність дозвільного органу, а також набутти право на господарську операцію за принципом мовчазної згоди.

Легальне поняття суб'єкта господарювання як учасника дозвільних правовідносин у сфері господарювання закріплено в статті 1 Закону про дозвільну систему. Хоча воно не є тотожним дефініції ГК України, однак у ньому відображено ключові ознаки такого суб'єкта, що дозволяють відмежувати його від інших учасників господарських правовідносин (зокрема, ознака здійснення господарської діяльності). Акти дозвільного законодавства у сфері господарювання не закріплюють вимог до організаційно-правової форми чи видів суб'єктів господарювання, які претендують на набуття прав за дозвільними документами, окрім сфер державного регулювання виключних видів господарської діяльності (наприклад, банківський сектор економіки, фондовий ринок). Водночас для отримання низки дозвільних документів і здійснення підтверджуваних ними господарських операцій суб'єкти господарювання мають засвідчити свою спроможність здійснити їх безпечно, завдяки чому досягається мета відповідного засобу державного регулювання господарської діяльності. Наприклад, для отримання дозволу на виконання будівельних робіт необхідно надати дозвільному органу інформацію про ліцензію, що дає право на виконання будівельних робіт, та кваліфікаційні сертифікати (ч. 3 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). В інших випадках певні вимоги висуваються до предметів дозвільних правовідносин у сфері господарювання, поводження з якими є об'єктом дозвільних правовідносин. Так, ветеринарні документи видаються на підставі безпосереднього огляду об'єкта державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду (п. 2.3 Правил заповнення, зберігання, списання

ветеринарних документів та вимог до їх обліку, затверджених наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 1 серпня 2014 р. № 288). Для одержання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки слід надати висновок експертизи щодо стану охорони праці та безпеки промислового виробництва суб'єкта господарювання під час виконання робіт підвищеної небезпеки (п. 9 Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затвердженого постановою КМУ від 26 жовтня 2011 р. № 1107). Загалом для абсолютної більшості різновидів дозвільних правовідносин у сфері господарювання законодавець встановлює певні вимоги до потенційних володільців дозвільних документів, виконати які здатний суб'єкт господарювання, що спеціалізується на відповідних господарських операціях або має досвід роботи у відповідній галузі господарювання. Яскравим прикладом є вимоги до документів, що надаються для отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону (додаток 1 до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами), – їх можуть представити лише спеціалізовані видобувні господарські організації.

Необхідно відмітити таку важливу обставину. За спеціальними актами дозвільного законодавства у сфері господарювання правом отримувати дозвільні документи наділені не тільки суб'єкти господарювання, а й ширше коло юридичних і фізичних осіб. Наприклад, потенційно необмежене коло організацій, громадян можуть набути право на спеціальне природокористування за дозволами згідно з Законом України «Про тваринний світ» (ч. 2 ст. 17). Так само юридичні та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з поводженням з ГМО, можуть отримувати дозвільні документи в цій сфері (п. 2 Порядку видачі дозволу на проведення державної апробації (випробування) ГМО у відкритій системі, затвердженого постановою КМУ від 2 квітня 2009 р. № 308).

Якщо у правовідносини з дозвільним органом вступає фізична особа або юридична особа, яка не здійснює господарську діяльність, такі правовідносини не можуть формуватися як господарські, вони не потрапляють у сферу дії ГК України. Водночас вони підпорядковуються правовій дії основних актів дозвільного законодавства у сфері господарювання – зокрема, Закону про дозвільну систему, спеціальним законам в окремих галузях господарювання. Як негосподарські правовідносини, ці правовідносини не можуть бути означені як дозвільні правовідносини у сфері господарювання, вони не є об'єктом нашого дослідження.

Окрім суб'єктів господарювання і дозвільних органів, у дозвільних правовідносинах бере участь ще одна група суб'єктів, роль яких у взаємодії сторін цих правовідносин слід оцінити окремо.

Отриманню документа дозвільного характеру передують дозвільна (погоджувальна) процедура, у межах якої адміністратори й дозвільні органи, якщо це передбачено законом, погоджують документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримують їх висновки без залучення суб'єкта звернення (абз. 12 ч. 1 ст. 1 Закону про дозвільну систему, п. 1, 2 ч. 5 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги»). Наприклад, надання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами здійснюється дозвільними органами за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (ч. 5, 6 ст. 11 Закону «Про охорону атмосферного повітря»), дозволи на розміщення зовнішньої реклами у межах смуги відведення автомобільних доріг оформляються за участю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами, або їх власників та відповідного профільного центрального органу виконавчої влади, а на пам'ятках культурної спадщини та в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць – за участю органів охорони культурної спадщини (ч. 1, 4 ст. 16 Закону «Про рекламу»). До проведення санітарно-епідеміологічної експертизи можуть залучатися фахівці інших установ, організацій (ч. 2 ст. 12 Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»).

Суб'єкти владних повноважень, які здійснюють погодження при видачі дозвільних документів, організації, що беруть участь у проведенні необхідних експертиз або виконують інші юридично значимі дії в дозвільних процедурах, не є дозвільними органами, але здійснення ними відповідних повноважень є юридичним фактом, з яким пов'язується можливість видачі дозвільних документів. Таких суб'єктів можливо означити терміном «суб'єкти, які залучаються до видачі дозвільних документів». Указані органи беруть участь на стороні дозвільних органів у дозвільному правовідношенні у сфері господарської діяльності, реалізуючи свою компетенцію по відношенню до зацікавленого суб'єкта господарювання, який звернувся за отриманням дозвільного документа. Їх завданням є аналіз законності планованої господарської операції у межах їх повноважень у випадках, коли така операція містить потенційні небезпеки (загрози), профілактика (відвернення) яких не належить до

повноважень дозвільного органу. Для прикладу, виконавчі органи місцевих рад і місцеві державні адміністрації володіють належною компетенцією з видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами, вони уповноважені й спроможні оцінювати дії щодо використання публічного простору. Однак ці органи не мають необхідної компетенції щодо охорони культурної спадщини або забезпечення безпеки дорожнього руху. Тому суспільним інтересам відповідатиме залучення органів охорони культурної спадщини, безпеки дорожнього руху при прийнятті рішення про розміщення зовнішньої реклами в історичних ареалах населених місць або в межах смуги відведення автомобільних доріг.

Організаційно-господарські зобов'язання, які виникають між дозвільними органами та органами, які залучаються до видачі дозвільних документів, з однієї сторони, та суб'єктами господарювання, з іншої сторони, є зобов'язаннями з множинністю суб'єктів. З огляду на обсяг прав та обов'язків учасників у таких зобов'язаннях як зобов'язаннях з множинністю осіб [384, с. 9], вони є частковими. Суб'єкт господарювання вправі вимагати від органів, які залучаються до видачі дозвільних документів, виконання лише погодження дозвільного документа чи проведення експертизи. Видати дозвільний документ у встановлений строк або відмовити в його видачі має дозвільний орган.

Як правило, суб'єкт господарювання не вступає в безпосередню взаємодію з органами, які погоджують видачу дозвільного документа (п. 2 ч. 5 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги»). У порядках видачі дозвільних документів усе частіше підкреслюється, що дозвільні органи отримують необхідні погодження самостійно (наприклад, п. 16 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, п. 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами). Вирізняється ситуація з отриманням дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Дозвільні органи у цій сфері слід законодавчо зобов'язати отримувати необхідні погодження, оскільки порядок отримання цього дозволу створює зацікавленим суб'єктам господарювання додаткові транзакційні витрати, які за Законом «Про адміністративні послуги» зобов'язалася взяти на себе держава [380].

Держава Україна намагається забезпечити належне сервісне обслуговування суб'єктів господарювання в їх відносинах з органами публічної влади. Як і в економічно розвинутих країнах світу [208, с. 301; 385], дозвільні відносини у сфері господарювання реалізуються з урахуванням процедурних правил законодавства про адміністративні



послуги, за посередництвом адміністраторів ЦНАПів. Залучення адміністратора до організації взаємодії між дозвільними органами і відповідними заявниками не змінює правової природи дозвільних правовідносин у сфері господарювання як правовідносин організаційно-господарських.

Правовідносини між дозвільними органами й адміністраторами не є господарськими (у тому числі організаційно-господарськими), оскільки жоден із суб'єктів цих відносин не є суб'єктом господарювання. Щодо правовідносин між адміністраторами і суб'єктами господарювання, то їх також не можна кваліфікувати як організаційно-господарські, а адміністратора – як учасника дозвільних правовідносин у сфері господарювання. У цих правовідносинах адміністратор не володіє господарською компетенцією, оскільки він не має організаційно-господарських повноважень наділяти суб'єкта господарювання певними правами у сфері господарювання або вчиняти іншу дію, яка би свідчила про наявність у нього господарської компетенції. До числа його завдань не належить упорядкування господарської діяльності суб'єктів господарювання, а лише сприяння дозвільним органам у реалізації їх господарської компетенції та допомога господарюючим суб'єктам в отриманні необхідного в їх господарській діяльності рішення дозвільного органу [186]. Повноваження адміністраторів у правовідносинах із суб'єктами господарювання мають координаційний, інформаційний та сервісний характер. Отже, правовідносини між адміністраторами і суб'єктами господарювання, між адміністраторами і дозвільними органами потребують адміністративно-правового регулювання (щодо організації діяльності ЦНАПів, взаємодії адміністраторів з указаними суб'єктами).

Отже, господарською компетенцією в дозвільних правовідносинах у сфері господарської діяльності наділені, крім суб'єктів господарювання, дозвільні органи та органи, які залучаються до видачі дозвільних документів в рамках дозвільної (погоджувальної) процедури. Адміністратор ЦНАП не може задовольнити законний інтерес господарюючого суб'єкта в отриманні дозвільного документа, що є об'єктом дозвільного правовідношення у сфері господарювання. Для підтвердження цих висновків слід зупинитися детальніше на питанні про об'єкт дозвільних правовідносин.

### 3.2. Об'єкт і предмет дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності

До питання про об'єкт господарських правовідносин в українській правовій науці донедавна зверталися лише деякі вчені-господарники (О. М. Вінник, О. П. Віхров, Г. Л. Знаменський). В останні роки дослідники окремих видів господарських правовідносин (страхових, інвестиційних, посередницьких, фондових, корпоративних [386–390]) у своїх дисертаційних дослідженнях зупинялися на цьому питанні вже значно детальніше. Задля визначення об'єкту дозвільних правовідносин у сфері господарювання розглянемо актуальні підходи до розуміння поняття об'єкта правовідносин у теорії права та поняття об'єкта господарських правовідносин зокрема.

Об'єктом правовідношення визнається той предмет навколишнього світу, матеріальне чи нематеріальне благо, з приводу якого (у відношенні якого) склалося правовідношення [271, с. 72; 272, с. 237; 391, с. 600]; ті соціальні блага, що слугують задоволенню інтересів і потреб громадян та організацій і з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини та здійснюють свої взаємні суб'єктивні права та юридичні обов'язки [64, с. 402; 392, с. 230; 393, с. 300]; те благо, на використання або охорону якого спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки [394, с. 489]. С. С. Алексєєв підкреслював предметність об'єкта права (правовідносин), зазначаючи про його важливість у правовідносинах, де від характеру об'єкта залежать права й обов'язки суб'єктів [271, с. 72].

За радянських часів у науковій літературі було напрацьовано два основних підходи щодо розуміння об'єкта правовідносин: моністичний і плюралістичний [102, с. 120–122]. Різниця в підходах обумовлена тлумаченням поняття «правовідношення»: або як форми фактичного суспільного правовідношення (плюралістичний підхід), або як особливого ідеологічного відношення, за допомогою якого норма права впливає на фактичне суспільне відношення [103, с. 15].

Прихильники плюралістичної позиції стверджують про чисельність об'єктів права, якими найчастіше визнаються: матеріальні й особисті нематеріальні блага, поведінка, дії суб'єктів, послуги виробничого й невиробничого характеру та їх результати, продукти духовної та інтелектуальної творчості, цінні папери, офіційні документи [64, с. 402–403; 352, с. 446; 391, с. 600; 392, с. 230–231; 394, с. 489–490]. Деякі вчені додають і інші об'єкти: стан природних об'єктів [392, с. 231], загальносоціальні цінності і блага (екологічна безпека, громадський порядок тощо) [64, с. 403], мотиви і види поведінки людей [391, с. 600].

В українській та російській літературі з теорії права панівним залишається плюралістичний підхід. Пояснюється відповідна наукова позиція наступним чином: різноманітність правовідносин обумовлює різноманітність об'єктів правовідносин [352, с. 445], у кожній галузі права існують свої особливі об'єкти правовідносин [391, с. 600]. Відповідно, матеріальні блага визначають об'єктами, насамперед, цивільних правовідносин, дії суб'єктів і послуги – об'єктами відносин адміністративних [64, с. 403; 352, с. 445] і процесуальних [272, с. 238]. Вчені визнають, що безоб'єктних правовідносин не буває.

Згідно з моністичним підходом (теорія об'єкта дії) об'єктом правовідносин можуть виступати тільки дії суб'єктів, оскільки саме вони підлягають регулюванню юридичними нормами, і лише людська поведінка здатна реагувати на правовий вплив [352, с. 445]. В. С. Нерсесянц визначає об'єкт правовідносин як абстрактний зміст норми об'єктивного права, що реалізується, а реалізований, індивідуально конкретизований вираз об'єкта правовідносин визначає як предмет правовідношення. Відповідно предмет правовідносин – це конкретні суб'єктивні права, обов'язки, для придбання, здійснення і виконання яких суб'єкти права вступають у конкретні правовідносини [395, с. 503–504].

У науковій літературі з господарського права хрестоматійним стало цитування позиції Г. Л. Знаменського про плюралістичний характер об'єктів господарських правовідносин, до яких він зараховує речі, дії зобов'язаних суб'єктів, діяльність господарюючого суб'єкта, нематеріальні блага, які виступають засобами здійснення господарського інтересу [396, с. 39], і позиції О. М. Вінник, яка відносить речі та нематеріальні блага, використовувані при веденні господарської діяльності, до числа об'єктів господарських правовідносин [55, с. 27–28]. Однак усе більшу підтримку здобуває моністичний підхід; зокрема, його поділяє О. П. Віхров [102, с. 122–124]. Вчений відштовхується від позиції прихильників моністичного підходу, які визнають юридичним об'єктом правовідношення діяльність людей і допускають наявність у правовідношенні матеріального об'єкта або предмета – матеріальних чи нематеріальних благ, з приводу яких виникають правовідносини. На базі таких висновків він визначив загальний об'єкт організаційно-господарських правовідносин як процес організації та здійснення господарської діяльності, груповий (родовий) об'єкт – як конкретні види господарської діяльності, з приводу яких складаються певні групи цих відносин, безпосередній об'єкт – як конкретне відношення у сфері господарської діяльності, з приводу якого складається це окреме правовідношення [102, с. 122, 126–127]. Залежно від характеру і змісту

окремих організаційно-господарських правовідносин їх об'єктами можуть виступати або правова поведінка зобов'язаного суб'єкта правовідношення, або власна діяльність суб'єкта господарювання, яка зазвичай поєднується з відповідною поведінкою контрагента – суб'єкта організаційно-господарських повноважень [102, с. 127]. Ідеї вченого отримали свій розвиток або фактично підтримані іншими господарниками (В. В. Поєдинок, О. В. Кологойда, І. М. Кравець, А. І. Шпомер) [103, с. 16, 28–29; 387, с. 15; 389, с. 54–55; 397, с. 5].

Можливим є виокремлення поряд із моністичним і плюралістичним підходом теорії інтересу як об'єкта господарських правовідносин, яка тільки починає формуватися, однак видається досить перспективною. Фактично це різновид моністичного підходу, при якому формулювання об'єкта правовідносин здійснюється через його співвідношення з поняттям «інтерес». Мова йде про позицію Н. Б. Пацурії і В. В. Резнікової. Н. Б. Пацурія виявляє сутність об'єкта страхових правовідносин у сфері господарювання через поняття страхового інтересу [386, с. 21]. В. В. Резнікова пропонує розуміти об'єктом посередницьких правовідносин: «...(а) саму діяльність... посередника, – посередницьку послугу...; (б) результат посередницької діяльності, як предмет господарського інтересу учасників посередницьких правовідносин» [388, с. 18]. Також І. М. Войцеховська, розкриваючи об'єкт перестрахових відносин, указує на майновий інтерес як їх об'єкт [398, с. 28]. Зауважимо, що в теорії цивільного права об'єкт цивільних правовідносин представниками харківської школи цивільного права визнається елементом структури цивільних правовідносин за умови, якщо він становить інтерес для учасників цивільних правовідносин [399, с. 214–215].

Отже, можна стверджувати, що на сучасному етапі в науці господарського права в Україні найбільшу підтримку набуває розуміння об'єкта господарських правовідносин у контексті моністичного підходу, виокремлення об'єкта та предмета господарських правовідносин, хоча наявні й інші правові позиції.

Зважаючи на те, що дозвільні правовідносини найбільше досліджені в науці адміністративного права, варто принаймні коротко звернутися до розуміння об'єкта дозвільних правовідносин у цій науці. О. В. Харитонов здійснив огляд відповідних наукових підходів [41, с. 63–64]. Отже, можна виокремити такі позиції: 1) радянський дослідник дозвільної системи І. Г. Кириченко, який розглядав питання організації дозвільної системи у вузькому значенні цього слова, відносив до числа об'єктів відповідних правовідносин конкретні предмети, речовини, які через свої екстраординарні властивості включаються до системи цих правовідносин

[400, с. 12–13]; 2) Д. Н. Бахрах під об'єктом дозвільної системи розуміє «особливий порядок діяльності в дозвільній системі» [401, с. 348]; 3) В. А. Гуменюк, з огляду на існуючу теорію «складного об'єкта», вважає, що її основні положення повною мірою можуть бути застосовані до тих відносин, які виникають у сфері здійснення дозвільної системи [38, с. 33]. О. В. Харитонов визначає об'єктом дозвільних правовідносин поведінку їх учасників, предметом – певні речі, речовини і процеси матеріального світу, які становлять небезпеку для інтересів держави, життя і здоров'я людини, інших охоронюваних цінностей [41, с. 41].

Окреслені наукові позиції стосуються дозвільних відносин у сфері обігу зброї, наркотичних речовин і подібних об'єктів. Дослідниця «дозвільної системи у сфері господарської діяльності» І. В. Солошкіна виокремлює об'єкти дозвільної діяльності (не відносин) (сфера підприємництва і її окремі види) [40, с. 34]. В. І. Сіверін визначає об'єкт дозвільних послуг (дії фізичних або юридичних осіб, унаслідок здійснення яких може бути заподіяна шкода певним суспільним відносинам) [188, с. 7].

Як бачимо, питання про об'єкт дозвільних правовідносин у сфері господарювання не опрацьовано в правовій науці достатньою мірою. Для розв'язання цього питання відправним пунктом вважаємо тлумачення поняття об'єкта правовідносин в межах моністичного підходу. Якщо спробувати екстраполювати таке розуміння об'єкта правовідносин на дозвільні правовідносини у сфері господарювання, то висновки можуть бути такими.

Дії суб'єкта господарювання, які полягають в його зверненні за отриманням дозвільного документа до дозвільного органу з передбаченим законом пакетом документів, можна розглядати як юридичний факт, на підставі якого виникають дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності. Інша сторона правовідносин – дозвільний орган – у зв'язку з таким зверненням здійснює дії, передбачені законодавством: перевіряє документи на предмет повноти й достовірності, при необхідності організовує проведення / проводить експертизу та обстеження, приймає рішення про видачу (відмову у видачі) дозвільного документа і видає такий документ (ч. 1, 5, 11 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). У рамках концепції, розробленої О. П. Віхровим [102, с. 127], описані вище дії дозвільного органу і суб'єкта господарювання становлять безпосередній об'єкт дозвільного правовідношення, а груповим об'єктом виступають відповідні види господарської діяльності. У триваючих дозвільних правовідносинах висновки мають бути аналогічними, тільки мова йтиме про дії з видачі, анулювання (скасування, переоформлення, зупинення чи продовження строку дії) дозвільного документа.

Однак господарська діяльність не може бути об'єктом даного правовідношення, вона може розглядатись як об'єкт інших правовідносин. Після отримання дозвільного документа суб'єкт господарювання вступає в абсолютні господарські правовідносини зі здійснення певних дій у рамках ведення власної господарської діяльності, об'єктом яких якраз і слід вважати господарську діяльність та власні господарські дії на підставі дозвільного документа. Постає питання про визначення групового об'єкта дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

Об'єктом правовідносин є те явище, на яке спрямовані правовідносини та права й обов'язки його учасників. Права й обов'язки учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання спрямовані на наділення суб'єкта господарювання правом на здійснення певних господарських операцій / дій, контроль за їх належною реалізацією. Суб'єкт господарювання вступає в дозвільні правовідносини з метою отримання права на здійснення господарської операції / дій зі здійснення видів господарської діяльності. Отримання вказаного права й відповідно – отримання дозвільного документа – задовольняє інтереси й потреби суб'єктів господарювання. Водночас дозвільний орган бере участь у дозвільних правовідносинах для перевірки здатності й можливості суб'єкта господарювання виконувати відповідні господарські дії (операції), прийняття правомірного рішення з приводу наділення суб'єкта господарювання відповідним господарським правом і позбавлення правопорушника цього права, загалом – з метою охорони суспільних інтересів. У дозвільних правовідносинах, які реалізуються за декларативним принципом, реєстрація декларації про провадження господарської діяльності виступає безпосереднім об'єктом правовідносин. У правовідносинах з анулювання / скасування, зупинення дозвільних документів дії їх учасників також стосуються права господарюючого суб'єкта на провадження певних дій зі здійснення господарської діяльності (господарських операцій) у законний спосіб, без завдання шкоди суспільству, окремим громадянам, навколишньому середовищу.

Процедурні аспекти дозвільних правовідносин, пов'язані з видачею (відмовою у видачі, анулюванням (скасуванням), продовженням чи зупиненням дії) дозвільних документів, підпорядковані законному інтересу суб'єктів господарювання стосовно права на провадження господарської операції / діяльності. Так, у правовідносинах з видачі дозвільних документів суб'єкт господарювання доводить обґрунтованість надання саме йому відповідного права, а дозвільний орган приймає рішення про видачу або відмову у видачі документа з огляду на підставність відповідних домагань суб'єкта господарювання. Права й

обов'язки учасників дозвільних правовідносин реалізуються у відношенні законного інтересу господарюючих суб'єктів щодо права на провадження визначених законом дій у господарській сфері.

Наше розуміння об'єкта дозвільних правовідносин відповідає тлумаченню поняття об'єкта правовідносин у теорії права як того, заради чого суб'єкти вступають у правовідносини. Дозвільні правовідносини з видачі дозвільного документа виникають заради кінцевої дії дозвільного органу, яка реалізується в рамках його господарської компетенції, – прийняття рішення про видачу дозвільного документа, на підставі якого суб'єкт господарювання набуває право на провадження окремих дій зі здійснення господарської діяльності. Правовідносини з анулювання дозвільного документа мають на меті насамперед захист суспільних інтересів, які пов'язані з належною реалізацією права на провадження певних господарських дій. Тому вказаний законний інтерес можна визнавати об'єктом дозвільних правовідносин, як і дії дозвільного органу та суб'єкта господарювання.

Узагальнюючи проведені дослідження й уточнюючи раніше висловлену нами позицію [402, с. 130–131], вважаємо за можливе визнати законний інтерес в набутті й належній реалізації права на певні господарські операції / дії з провадження видів господарської діяльності (володінні цим правом) і вказані права груповим об'єктом дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Безпосереднім об'єктом правовідносин з видачі дозвільного документа є дії дозвільного органу та суб'єкта господарювання щодо видачі дозвільного документа (реєстрації декларації про провадження господарської діяльності), правовідносин з анулювання / скасування, зупинення чи продовження строку дії такого документа – 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.

Щодо предмету аналізованих правовідносин, то в науковій літературі висловлювалась точка зору про спеціальний дозвіл на користування надрами як один із предметів адміністративних відносин у сфері надрокористування [403, с. 175-176]<sup>27</sup>. Такий підхід має право на

---

<sup>27</sup> Відмітимо, що цитована дослідниця О. В. Леонова загальним об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування визначила сукупні публічні потреби та інтереси щодо забезпечення раціонального та комплексного використання надр.

наукове буття, однак спробуємо дещо заглибитися в структуру дозвільного правовідношення.

Питання про предмет господарських правовідносин є достатньо мало опрацьованим. О. П. Віхров визначає предметами організаційно-господарських правовідносин безпосередні засоби здійснення господарської діяльності (майно, природні ресурси, об'єкти права інтелектуальної власності й корпоративні права) [102, с. 128–129]; В. В. Резнікова означає предмет зобов'язального посередницького й підрядного правовідношення [404, с. 419–420].

З огляду на те, що груповим об'єктом дозвільного правовідношення виступають права на провадження певних господарських операцій / дій, предметом цих правовідносин логічно визнати ті матеріальні об'єкти, стосовно можливості експлуатації або іншого використання яких видаються дозвільні документи (потужності, що інспектуються задля отримання експлуатаційних дозволів; партії товарів, стосовно права на переміщення яких отримуються карантинні, фітосанітарні, ветеринарні документи; техніка й обладнання, які є об'єктом експертизи при отриманні дозволу у сфері охорони праці або санітарно-епідеміологічного благополуччя населення задля їх експлуатації; природні ресурси, право експлуатації яких надається за природоресурсовим дозволом, і под.). Об'єктивно господарський інтерес суб'єкта господарювання в дозвільних правовідносинах задовольняється завдяки набуттю права на провадження певних господарських операцій / дій на підставі дозвільного документа. Однак він матеріалізується у відношенні конкретних об'єктів матеріального світу – майна або природних ресурсів, які належать потенційному володільцю дозвільного документа, надаються йому в користування за дозвільним документом з числа об'єктів публічних форм власності або плануються ним до створення.

Такі матеріальні об'єкти, як правило, існують на момент видачі дозвільного документа і перебувають у власності, володінні й користуванні однієї зі сторін дозвільних правовідносин. В окремих випадках предметом дозвільного правовідношення можуть бути ще не існуючі речі (об'єкти містобудування, що є предметом дозвільних правовідносин у сфері містобудування) або придатні до технічної експлуатації нематеріальні ресурси (радіочастотний і номерний ресурс, публічний простір – у випадку дозвільних правовідносин у галузі використання радіочастотного ресурсу, телекомунікацій, благоустрою та розміщення зовнішньої реклами). Як правило, це майно, яке суб'єкт господарювання має намір використовувати у певний спосіб у своїй господарській діяльності: вони є або засобом виробництва (дозвільні відносини у сфері охорони праці, природоресурсові дозволи, висновки санітарно-епідеміологічної експертизи тощо), або



оборотними засобами чи товарами (дозвільні відносини у сфері карантину рослин, ветеринарної медицини тощо).

В абзаці 7 частини 1 статті 1 Закону про дозвільну систему наводиться перелік об'єктів, на які видається документ дозвільного характеру. На нашу думку, більш коректним буде такий перелік предметів дозвільного правовідношення у сфері господарювання: земельні ділянки, їх ґрунтове покриття, надра, інші природні ресурси, зелені насадження, цінні папери та інвестиції, радіочастотний і номерний ресурс, пам'ятники культурної та археологічної спадщини, культурні цінності, обладнання та інше рухоме майно, громадський (публічний) простір, дороги, відходи; проєктовані об'єкти містобудування; споруди, комплекси споруд, приміщення, транспортні засоби, будівлі. Так, дороги є предметом дозвільних правовідносин, що виникають стосовно дій з переміщення дорогами великогабаритного транспорту, відходи – дозвільних правовідносин у сфері поводження з відходами, деякі потужності потребують отримання експлуатаційних дозволів для їх використання в господарській діяльності. Цінні папери є предметом дозвільних правовідносин на ринку цінних паперів, а інвестиції – дозвільних правовідносин у банківському секторі економіки (ст. 50 Закону «Про банки і банківську діяльність»).

Слова «окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга» мають бути виключені з указаної вище норми Закону про дозвільну систему. Як було доведено в розділі I роботи, дозвільні правовідносини у сфері господарювання не складаються стосовно права суб'єкта господарювання на здійснення певного виду господарської діяльності, як і щодо роботи чи послуги.

Як правило, дозвільні документи видаються на право провадження господарських операцій / дій в прив'язці до конкретних об'єктів матеріального світу або тих об'єктів, що проєктуються, у певних випадках – нематеріальних об'єктів (конкретних земельних ділянок, ділянок надр, партій товарів, конкретного обладнання чи устаткування, культурної пам'ятки, місця розміщення зовнішньої реклами тощо). (Для порівняння відмітимо, що в Законі Грузії «Про ліцензії та дозволи» (п. «д» ст. 3) дозвіл визначається як право на здійснення діяння у зв'язку з певним об'єктом).

Предмет правовідношення допомагає, поряд з іншими критеріями, рельєфніше окреслити відмінність дозвільних і ліцензійних правовідносин. Господарські права у межах ліцензійних правовідносин стосуються можливості здійснювати певний вид господарської діяльності не стосовно конкретного об'єкта матеріального світу або нематеріальних благ. Ліцензія видається на необмежений строк, протягом якого ліцензіат має підтримувати свою матеріальну базу на належному рівні,

забезпечувати відповідний рівень кадрового складу працівників згідно встановлених вимог. Право провадити господарську діяльність не обмежується конкретним і єдиним приміщенням, конкретно визначеним устаткуванням тощо. Водночас надані за дозвільними документами права значною мірою спроектовані на конкретні об'єкти матеріального / нематеріального світу, і їх заміна або зміна в дозвільних правовідносинах неможлива, лише в деяких з них вона допустима й обумовлює зміну дозвільного правовідношення (наприклад, ч. 19 ст. 23 Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»).

Очевидно, саме предмет дозвільних правовідносин обумовив унормування відносин з доступу до окремих видів господарської діяльності (переробки неїстівних продуктів тваринного походження, з виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження, з виробництва та/або обігу кормів) як відносин дозвільних, а не ліцензійних. Груповим об'єктом відповідних правовідносин виступає не право на провадження виду господарської діяльності, а право на експлуатацію конкретно визначеного обладнання, що прямо закріплено у відповідних законах (ч. 3 ст. 23 Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», ч. 2 ст. 14 Закону «Про безпечність та гігієну кормів», ч. 4 ст. 50, ст. 51 Закону «Про ветеринарну медицину»).

Отже, предмет – важлива характеристика дозвільних правовідносин у сфері господарювання, що дозволяє відмежовувати їх від ліцензійних правовідносин й водночас специфічно характеризує дозвільні правовідносини порівняно з іншими організаційно-господарськими правовідносинами.

### **3.3. Зміст дозвільних правовідносин у сфері господарювання**

Зміст правовідносин як традиційна складова їх структури розглядається в науковій літературі з двох основних позицій: шляхом розмежування юридичного і фактичного змісту правовідносин, через визначення змісту як сукупності прав і обов'язків [405, с. 231]. За першого підходу юридичним змістом правовідношення розуміють права й обов'язки учасників, а фактичним змістом – дії, в яких реалізуються права й обов'язки [394, с. 490]. Близьким до цього є бачення змісту правовідносин як конкретизованої форми вираження абстрактного юридичного змісту норми об'єктивного права, яка реалізується [395, с. 507]. Друге значення змісту правовідносин більш поширене в науці господарського права. Змістом і одночасно структурою господарських

правовідносин зазвичай вважається взаємозв'язок юридичних прав і обов'язків підприємств, їх внутрішніх підрозділів [102, с. 130; 103, с. 16; 386, с. 20; 396, с. 34]. Представники київської школи господарського права розуміють зміст господарського правовідношення як певні дії. Так, В. С. Щербина визначає зміст організаційно-господарського зобов'язання як здійснення зобов'язаною стороною на користь управненої сторони певної управлінсько-господарської (організаційної) дії або утримання від певної дії [103, с. 100].

Послугуючися напрацюваннями теоретиків права, більшості дослідників галузі господарського права, розглядатимемо зміст дозвільних правовідносин у сфері господарювання як взаємозв'язок прав та обов'язків учасників цих правовідносин.

Г. Л. Знаменський окреслив такі особливості змісту господарських правовідносин [396, с. 34]: 1) юридичні права й обов'язки суб'єктів господарювання взаємопов'язані, кореспондують один з одним, для господарських правовідносин не характерно різке протиставлення права одного суб'єкта й обов'язку іншого (цю рису відмічав і В. В. Лаптев [406, с. 103]); 2) будь-який суб'єкт господарювання, окрім здійснення прав чи обов'язків у взаємовідносинах з іншим суб'єктом, несе певні обов'язки публічно-правового характеру (наприклад, у сфері технічного регулювання, ціноутворення, антимонопольно-конкурентного регулювання).

Щодо змісту організаційно-господарських правовідносин, то їх специфіка наступна: вони виникають у сфері організації та здійснення господарської діяльності, є економічними (організаційно-господарськими) за своїм характером, спрямовані на управління і регулювання вказаної діяльності [102, с. 133]. З огляду на проведене дослідження можна стверджувати, що права й обов'язки учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання пов'язані з процесом здійснення управлінської діяльності дозвільних органів.

Розпочинаючи розгляд змісту прав і обов'язків суб'єктів дозвільних правовідносин у сфері господарювання, зацентруємо на такій обставині. Правовідносини, які складаються стосовно видачі більшості видів дозвільних документів й реалізації прав за ними, є триваючими в часі. Протягом відповідного періоду часу між зверненням суб'єкта господарювання до дозвільного органу з приводу видачі дозвільного документа й моментом закінчення дії дозвільного документа чи господарської операції між дозвільним органом і суб'єктом господарювання зберігається правовий зв'язок, у межах якого учасники дозвільних правовідносин реалізують свої законні права й інтереси.

Як і в інших правовідносинах, зміст прав і обов'язків учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання обумовлюється об'єктом цих правовідносин. Вони пов'язані з наділенням суб'єкта господарювання правом проводити певні господарські операції (здійснювати дії щодо здійснення виду господарської діяльності) та наступним контролем за належною реалізацією такого права суб'єктом господарювання.

Суб'єктивне право розуміють як установлену юридичною нормою міру можливої поведінки учасника правовідношення, гарантовану можливість здійснювати певні дії. Складовими суб'єктивного права є право на власні активні дії, право вимагати від зобов'язаної особи здійснення активних дій або утримання від певних дій, праводомагання чи можливість звернутися за захистом порушеного права до держави [378, с. 226–227; 394, с. 491; 405, с. 231; 407, с. 26–34]. Структура суб'єктивного права відображає його особливості / ознаки: це можлива активна або пасивна поведінка, що обмежується нормами права, здійснюється в інтересах уповноваженої особи й забезпечується обов'язком іншої сторони [394, с. 491].

Дослідження актів дозвільного законодавства у сфері господарювання, насамперед, профільного Закону про дозвільну систему та інших законів дозволяє виокремити такі основні права суб'єктів господарювання – учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання:

1. Право звернутися у встановленому порядку до дозвільного органу із заявою про видачу дозвільного документа на право проведення певних господарських операцій або дій щодо здійснення деяких видів господарської діяльності або з декларацією про провадження господарської діяльності.

Як загальне правило, прийняття такої заяви (декларації) здійснює адміністратор у центрі надання адміністративних послуг. Уряд України має право визначити адміністративні послуги, які за вибором суб'єкта господарювання можуть отримуватися в ЦНАПі, дозвільному органі (постанова КМУ від 16 травня 2014 р. № 523-р). Вимоги до документів, які подають суб'єкти господарювання, їх форма та способи звернення до дозвільного органу визначені в ч. 14 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, ч. 4 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги».

Закон про дозвільну систему (ч. 3 ст. 2) зауважує процедурну особливість деяких дозвільних правовідносин (стосовно ветеринарних документів, експлуатаційних дозволів, дозволів у галузі карантину рослин) – їх видача, анулювання й поновлення мають здійснюватися з

урахуванням спеціальних правил законів України «Про ветеринарну медицину», «Про безпечність та гігієну кормів», «Про карантин рослин» тощо. Зважаючи на такі особливості (зокрема, необхідність огляду об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду), Мінекономрозвитку України висловилося про необхідність видачі ветеринарних документів безпосередньо дозвільними органами [408].

За законодавством України деякі інші дозвільні документи також можуть видаватися після проведення відбору зразків, оглядів, вимірювань, досліджень об'єктів, коли неможливо оминати безпосереднього контакту між представниками дозвільного органу та суб'єктами господарювання (наприклад, висновки державної санітарно-епідеміологічної експертизи). Тому пропонуємо доповнити частину 14 статті 4-1 Закону про дозвільну систему абзацом такого змісту: «Якщо для прийняття рішення про видачу документа дозвільного характеру необхідний безпосередній огляд об'єкта, на який видається документ дозвільного характеру, або дослідження зразків продукції, прийняття від суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи заяви про одержання документа дозвільного характеру здійснюється дозвільним органом».

Специфікою дозвільних правовідносин у сфері господарювання є та обставина, що їх виникнення може ініціювати виключно суб'єкт господарювання, дозвільний орган не має такого права.

2. Право вимагати від дозвільного органу здійснити необхідні дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, а також інформації, необхідних для видачі дозвільного документа (зокрема, перелічених у ч. 7, 8 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги»), без залучення суб'єкта господарювання (ч. 11 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Мова йде про документи або інформацію, що перебувають у володінні дозвільного органу, інших державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління.

3. Право на отримання дозвільного документа або на реєстрацію декларації про провадження господарської діяльності.

За загальним правилом дозвільний документ видається через десять робочих днів після подання заяви з необхідними документами, якщо інше не встановлено законом; зважаючи на особливості функціонування, представницький орган місцевого самоврядування вирішує відповідні питання протягом місяця з дня одержання від суб'єкта господарювання заяви, також встановлено окремий строк повторного розгляду документів у разі відмови у видачі дозвільного документа (ч. 1, 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Законами визначаються і спеціальні строки видачі

дозвільних документів (наприклад, ч. 2 ст. 7-1 Закону „Про охорону археологічної спадщини»).

Спосіб отримання (видачі) дозвільного документа може різнитися (ч. 14 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Тенденцією останнього часу є зміна норм дозвільного законодавства в напрямку забезпечення права заявника на отримання дозвільного документа в електронній формі (наприклад, п. 9, 10, 13 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466).

4. Право на обґрунтування відмови у видачі дозвільного документа та своєчасне отримання інформації про це та інші рішення, що приймаються дозвільними органами стосовно відповідного суб'єкта господарювання.

Дозвільне законодавство у сфері господарювання забороняє безпідставну відмову у видачі дозвільних документів, що є важливою гарантією отримання права на проведення законної господарської операції для суб'єктів господарювання. Така гарантія має дві складові: 1) підстави відмови у видачі дозвільних документів мають визначатися лише в законі; таке правило дозволяє уникати хаосу у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання, не допускати свавільних рішень зацікавлених дозвільних органів, знижувати рівень гарантій господарської діяльності в окремих територіальних громадах; 2) відмова у видачі дозвільних документів можлива лише за наявності вказаних у законі підстав і має бути належно обґрунтована (ч. 1 ст. 4, ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему).

Профільний Закон про дозвільну систему (абз. 1–5 ч. 5 ст. 4-1) закріплює три основні підстави відмови у видачі документа дозвільного характеру, також він допускає можливість установа інших законами підстав для відмови у видачі дозволів. Велика кількість спеціальних актів дозвільного законодавства закріплюють такі підстави з урахуванням правил господарювання у відповідних сферах державного регулювання господарювання (наприклад, ч. 7 ст. 32 Закону «Про ветеринарну медицину», ч. 7 ст. 16 Закону «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», ч. 8 ст. 69 ЛК України, ч. 8 ст. 149 МК України, ч. 7 ст. 23 Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», ч. 5 ст. 24 Закону «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»).

Суб'єкт господарювання не може набути право на проведення господарської операції (певних господарських дій) за наявності обставин, через які він не здатний з об'єктивних або суб'єктивних причин

провадити такі операції / дії безпечно для суспільства, навколишнього природного середовища або з дотриманням інших правил здійснення господарської діяльності чи внаслідок не підтвердження такої спроможності (подання неповного пакета документів або зазначення там недостовірних відомостей). У другому випадку складається спотворене уявлення про умови здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності, і дозвільний орган не може визначити, чи здатен суб'єкт господарювання провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності згідно зі встановленими вимогами.

Неспроможність суб'єкта господарювання забезпечити належне безпечно здійснення господарських операцій може бути встановлена за результатами експертизи, проведення якої є обов'язковим за законодавством для отримання деяких дозвільних документів; вона є однією з причин не допуску суб'єкта господарювання до здійснення господарської операції (ст. 28-1 Закону «Про видавничу справу», ст. 21 Закону «Про охорону праці»).

Дозвільне законодавство у сфері господарювання характеризується незадовільним станом правового регулювання відносин з відмови у видачі дозвільних документів.

По-перше, підстави відмови у видачі багатьох різновидів дозвільних документів закріплюються не в законі, як передбачено в абз. 5 ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, а в підзаконних нормативно-правових актах (наприклад, п. 3.4 Положення про державне регулювання номерного ресурсу телекомунікаційної мережі загального користування України, затвердженого рішенням НКРЗІ України від 1 червня 2007 р. № 769; п. 19 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами). У такий спосіб законодавець відкрив можливості для зловживання правами зацікавленими суб'єктами господарювання. Як роз'яснював Держкомпідприємництво України (Лист від 3 грудня 2009 р. № 14871 [409]), у разі відсутності в законі вичерпного переліку підстав для відмови у видачі та анулювання документа дозвільного характеру у видачі дозволу неможливо відмовити, а також неможливо анулювати документ дозвільного характеру. Таке тлумачення норм закону нібито вірно відображає й розтлумачує чинні норми Закону про дозвільну систему. Однак у разі наявності об'єктивних підстав для відмови у видачі дозвільних документів, що не знайшли закріплення в законі, суб'єкт господарювання може вимагати видачі йому дозвільного документа також і в обставинах, які створюють загрози публічним інтересам. Проілюструємо думку на одному прикладі.

Зацікавленим суб'єктам господарювання не можна відмовити у видачі дозволу на збирання лікарських рослин у зв'язку з перевищенням визначених законодавством лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів (ст. 11 Закону України «Про рослинний світ»). Адже ні вказаний спеціальний Закон, ні Закон про дозвільну систему не передбачають відповідної підстави відмови у видачі дозволу. Відносини з видачі дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів не врегульовані належним чином навіть на підзаконному рівні. Видача суб'єкту господарювання дозволу на збирання лікарських рослин в описаному випадку зашкодить публічним інтересам – під загрозою опиняється екосистема на відповідних лісових ділянках, інших природних територіях. Послугуючися принципом пропорційності, відмову у видачі дозволу можна буде вважати незаконною, але справедливою, оскільки відповідне рішення дозвільного органу урівноважуватиме баланс публічних і приватних інтересів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Матеріали судової практики свідчать, що поки що українські суди, у тому числі Верховний Суд, не тлумачать правила ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему таким чином, як Держкомпідприємство України. У судовій практиці достатньо широко застосовуються підзаконні нормативно-правові акти, які замість закону регламентують багато аспектів взаємодії учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання (строки дії дозвільних документів, підстави відмови в їх видачі та ін.). Проте дозвільне законодавство у сфері господарювання потребує відповідного коригування.

Вбачаються два виходи із ситуації, що склалася: 1) зміна положень ч. 1 ст. 4, абз. 5 ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, коли Закон допускати встановлення підстав для відмови у видачі документа дозвільного характеру не тільки в законі, а й на підзаконному рівні; 2) оперативне внесення змін до норм дозвільного законодавства у сфері господарювання – закріплення у спеціальних законах підстав відмови у видачі дозвільних документів, які би урівноважували публічні й приватні інтереси в аналізованій сфері господарських відносин. Актуальною є друга пропозиція для законодавства про охорону атмосферного повітря, культурної спадщини, рослинного світу, розміщення зовнішньої реклами, що не передбачає відповідних спеціальних підстав.

Друга проблема правового регулювання аналізованих відносин фактично означена вище: Закон про дозвільну систему й багато спеціальних актів дозвільного законодавства у сфері господарювання не передбачають усіх можливих, а також спеціальних підстав відмови у видачі дозвільних документів, що не дозволяє повною мірою охороняти



публічні інтереси. Декілька загальних підстав відмови у видачі дозволів, закріплених у Законі про дозвільну систему, не можуть охопити специфічні ситуації, які складаються в окремих сферах господарювання.

Також задля усунення прогалин законодавства, що мають процесуальний характер, пропонуємо доповнити частину 5 статті 4-1 Закону про дозвільну систему після абзацу четвертого абзацами такого змісту: «звернення із заявою про одержання документа дозвільного характеру до не уповноваженого дозвільного органу; видача документа дозвільного характеру на відповідний об'єкт іншому суб'єкту господарювання, який звернувся з відповідною заявою та необхідними документами раніше заявника». Варто закріпити в ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему правило: «У разі звернення з заявою про одержання документа дозвільного характеру стосовно одного й того самого об'єкта кількох заявників документ дозвільного характеру видається (за відсутності підстав для відмови у видачі) тому заявнику, який першим звернувся з відповідною заявою». Адже у практиці правовідносин з набуття права на природні ресурси, місця розміщення зовнішньої реклами непоодинокими є подібні випадки звернення.

5. Право розпочати здійснення господарської операції (дій щодо здійснення видів господарської діяльності) за принципом мовчазної згоди у випадках, передбачених законом (абз. 11 ч. 1 ст. 1, ч. 6 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Деякі закони врегульовують особливості реалізації відповідного права в окремих сферах господарювання (наприклад, Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» (ч. 5 ст. 37)).

6. Право взяти участь у конкурсі (аукціоні) на право отримання дозвільного документа. Конкурс на право отримання дозвільного документа є елементом фактичного складу, що обумовлює виникнення дозвільних правовідносин у сфері господарювання в окремих випадках, передбачених законодавством (ч. 2 ст. 16 Кодексу України про надра).

7. Право на продовження строку дії документа дозвільного характеру.

Як загальне правило Закон про дозвільну систему закріплює безстроковість дії дозвільних документів, якщо інше не встановлено законом (ч. 1 ст. 4-1 Закону). Однак насправді порівняно невелика група дозвільних правовідносин у сфері господарювання реалізується протягом необмеженого періоду часу. Наприклад, це дозвільні правовідносини, предметом яких виступають дозволи на застосування машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки, експлуатаційний дозвіл (ч. 5 ст. 21 Закону «Про охорону праці», ч. 16 ст. 23 Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»).

Початок перебігу строку дії дозвільних документів обчислюється з дня видачі дозвільного документа. Закінчується відповідний строк: 1) в останній день строку, передбаченого дозвільним документом (наприклад, дозволами на користування радіочастотним ресурсом, фітосанітарним сертифікатом), 2) через десять робочих днів із дня прийняття дозвільним органом рішення про анулювання дозвільного документа, якщо інше не передбачено законом (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему), 3) у день закінчення господарської операції, право на яку було надано дозволом (наприклад, як у випадку з дозволом на будівельні роботи), 4) у строк, визначений спеціальними актами дозвільного законодавства у сфері господарювання (наприклад, гл. 9 Порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи, затвердженого наказом МОЗ України від 09.10.2000 № 247, ч. 4 ст. 55 ВК України).

Закон про дозвільну систему не регламентує відносини щодо продовження строку дії дозвільного документа, однак окремі акти дозвільного законодавства містять відповідні норми (наприклад, ч. 5 ст. 21 Закону України «Про охорону праці»). Виникнення права на продовження строку дії дозвільного документа нормативні акти зазвичай пов'язують із дотриманням суб'єктом господарювання законодавства в процесі використання права, наданого за дозвільним документом, й належним виконанням суб'єктом господарювання інших обов'язків як учасника дозвільних правовідносин у сфері господарювання та абсолютних правовідносин зі здійснення господарської діяльності. До прикладу, це прямо закріплено в ч. 3 ст. 44 Закону «Про радіочастотний ресурс».

У Законі про дозвільну систему (ч. 15 ст. 4-1) та Законі України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 р. (ст. 5) закріплена правова фікція продовження дії документів дозвільного характеру, виданих стосовно права на господарські операції / дії на території проведення антитерористичної операції. З метою підтримки діяльності концесіонерів у Законі України «Про концесію» (ч. 4 ст. 33) встановлено правило про право концесіонера провадити діяльність на підставі документів дозвільного характеру, виданих балансоутримувачу, до отримання нових документів, але не більше шести місяців. Аналогічне правило на користь орендарів закріплено в Законі України «Про оренду державного та комунального майна» (ч. 7 ст. 14). Мету уникнення здійснення зайвих транзакційних витрат суб'єктів господарювання, фактично, переслідує норма частини 13 статті 4-1 Закону про дозвільну систему про правонаступництво у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання.

Варто звернути увагу на особливості перебігу строку дії дозвільних документів у період карантину, встановленого в зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби. Відповідно до п. 2 «Прикінцевих положень» Закону України від 17 березня 2020 р. № 530-ІХ на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби, з дня оголошення карантину зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг, визначених законом. Від дня припинення карантину перебіг цих строків продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення.

Як бачимо, Закон № 530-ІХ не зупинив перебіг строків дії дозвільних документів. Унаслідок цього в період карантину суб'єкти господарювання можуть втрачати право на здійснення господарських операцій у разі відсутності можливості вчасно здійснити необхідні дії для продовження дії дозвільних документів. Тому доцільно було би на рівні закону закріпити стале правило, аналогічне нормі ч. 15 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, зокрема, доповнити ч. 4 ст. 29 Закону «Про захист населення від інфекційних хвороб» реченням такого змісту: «Документи дозвільного характеру, видані суб'єктам господарювання до встановлення карантину (крім дозволів на спеціальне використання об'єктів рослинного і тваринного світу, лісових і водних ресурсів, природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, об'єктів Червоної книги України, дозволів на користування надрами (у тому числі нафтогазоносними надрами), дозволів у сфері рибного господарства, промислового рибальства та дозволів на здійснення разових господарських операцій), вважаються такими, що продовжили строк своєї дії на період встановлення карантину. Видача (продовження строку дії) дозвільних документів у період карантину може здійснюватися дозвільними органами з урахуванням епідеміологічної обстановки на відповідній території».

8. Право на переоформлення дозвільного документа, а також анулювання дозвільного документа за власною заявою та зупинення розгляду документів, поданих для отримання документа дозвільного характеру (ч. 7, 8, 10 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Перелічені права суб'єктів господарювання можна об'єднати в одну групу, оскільки по суті вони стосуються певних формальних дій щодо підтвердження або припинення права за виданим суб'єкту господарювання дозвільним документом. Однак реалізація права на анулювання дозвільного документа та зупинення розгляду документів, поданих для отримання документа дозвільного характеру, в окремих випадках може мати особливо важливе

значення для суб'єкта господарювання (наприклад, якщо з набуттям права за дозвільним документом виникає обов'язок зі сплати зборів). На цей випадок процедура зупинення розгляду документів достатньо продумано визначена в ч. 10 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему.

Щодо підстав переоформлення документів дозвільного характеру, то вони мають установлюватися спеціальними актами дозвільного законодавства. Профільний закон їх не закріплює, хоча процедура переоформлення дозвільних документів передбачена (ч. 8 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Підстави й процедуру переоформлення дозвільних документів передбачає, наприклад, Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами (п. 16), Положення про державне регулювання номерного ресурсу телекомунікаційної мережі загального користування України (п. 7.1, 7.2), ст. 21 Закону «Про охорону праці», ст. 28-1 Закону «Про видавничу справу», ст. 46 Закону «Про радіочастотний ресурс». У попередніх редакціях Закону про дозвільну систему необхідність переоформлення дозвільних документів пов'язувалася законодавцем із зміною найменування суб'єкта господарювання – юридичної особи, прізвища, імені, по батькові фізичної особи-підприємця, зміною місцезнаходження суб'єкта господарювання.

9. Право на внесення змін у дозвільні документи у випадках, передбачених актами дозвільного законодавства (наприклад, ч. 6 ст. 36, ч. 7 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», п. 17 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами).

10. Право на поновлення дозвільного документа в разі його анулювання з підстав, не передбачених законом (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему).

Це право можна розцінювати як одну з гарантій для підприємців від свавільних рішень дозвільних органів. Закон передбачає поновлення дозвільних документів за рішенням дозвільного органу або адміністративного суду.

11. Право на отримання безоплатної консультації з питань отримання документів дозвільного характеру (ч. 3 ст. 8 Закону про дозвільну систему).

12. Право на отримання з допомогою Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – Єдиного державного реєстру) відомостей про рішення, прийняті дозвільними органами відповідно до Закону про дозвільну систему, та іншу інформацію про документи дозвільного характеру та декларації, необхідну для ведення зазначеного реєстру, згідно з правилами ч. 2 ст. 6 Закону про дозвільну систему.

13. Право оскаржити відмову у видачі дозвільного документа, рішення про анулювання, зупинення дії дозвільного документа, інші незаконні рішення, дії чи бездіяльність дозвільного органу в судовому чи адміністративному порядку (абз. 11 ч. 7 ст. 4-1, ч. 2 ст. 10 Закону про дозвільну систему).

Дозвільні органи в межах своїх повноважень вправі розглядати скарги суб'єктів господарювання на їх рішення, дії чи бездіяльність. Окремими нормами законодавства передбачається можливість оскаржити рішення дозвільних органів до вищестоящих органів у порядку нагляду (наприклад, ч. 4 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», ст. 29, 46 Закону України «Про карантин рослин»).

Щодо прав дозвільних органів у дозвільних правовідносинах, то їх означення не є простою задачею з огляду на їх правовий статус як органів влади. Складнощі не виникають стосовно таких складових суб'єктивного права, як право вимагати певної активної чи пасивної поведінки від суб'єкта господарювання, стосовно праводомогань дозвільного органу, оскільки обов'язки суб'єктів господарювання достатньо чітко прописані в дозвільному законодавстві. До певної міри проблемним є окреслення правових можливостей дозвільного органу на власну активну поведінку в дозвільних правовідносинах.

Дозвільні органи, володіючи статусом органів державної влади або органів місцевого самоврядування, мають діяти лише в межах повноважень, з підстав та в порядку, визначеному законом (ст. 19 Конституції України), підпорядковуючися правовому господарському порядку. Суб'єкт господарювання володіє свободою вибору законної поведінки та можливістю розпоряджатися своїми праводомоганнями. У той же час дозвільний орган обмежений у варіантах поведінки: він не може на власний розсуд обирати певні дії чи бездіяльність, не вправі реалізовувати або не реалізовувати певні правові можливості. Його господарська компетенція з реалізації певних дій або утримання від них чітко визначена в законодавстві. Компетенція є головною характеристикою виступу державного органу в якості учасника правовідносин [378, с. 183].

У теорії та практиці правового регулювання діяльності владних органів напрацьовано поняття дискреційних повноважень, яке використовується і у вітчизняній науці адміністративного права, і в практиці публічного управління, а також широко застосовується адміністративними судами при вирішенні спорів за участю владних органів. Згідно з Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2 щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятою 11 березня 1980 р., під дискреційним

повноваженням слід розуміти повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за певних обставин. Аналогічне розуміння дискреційних повноважень пропонується в науковій літературі [410, с. 20]. Такі повноваження виявляються, коли правова норма не встановлює конкретний варіант дій, а наділяє орган певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення в межах, встановлених правовими нормами [51, с. 265, 268]. Загалом термін «дискреційні повноваження» пов'язується з поняттями розсуду, правом чи свободою органу управління [411, с. 102].

З огляду на правову реальність, що склалася при вирішенні правових конфліктів з органами державної влади / місцевого самоврядування в Україні, концепцію дискреційних повноважень не можна ігнорувати в господарській практиці та науці. Застосовуючи її до правовідносин з управління господарською діяльністю, зокрема, до взаємодії учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання, можна дійти такого висновку. Дозвільний орган, реалізуючи господарську компетенцію в дозвільних правовідносинах, може користуватися свободою вибору лише в разі передбачення законодавством декількох варіантів рішення, що може бути прийнято (певної альтернативи дій / бездіяльності), або за наявності оціночних понять, відкритих правових переліків, прогалин у праві [410, с. 18]. В іншому разі дозвільний орган має реалізувати свою господарську компетенцію у спосіб, визначений законом.

Наприклад, положення ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему щодо права дозвільного органу на звернення до адміністративного суду з позовом про анулювання документа дозвільного характеру слід розуміти не як норму про можливість звернення або не звернення до суду у встановлених випадках. Навпаки, ця правова норма закріплює безальтернативність рішення дозвільного органу щодо звернення до суду з приводу анулювання дозвільного документа за наявності визначених законом підстав. Вона не створює правових передумов для дискреції дозвільного органу, оскільки не передбачає іншого способу дії дозвільного органу у разі виявлення господарського правопорушення. Словосполучення «має право» у подібного роду законодавчих нормах стосовно компетенції органів влади слід трактувати як гарантовану державним примусом можливість діяти в певний спосіб. Слід враховувати, що дискреційні повноваження застосовуються у відповідності до належної мети управління [410, с. 18]. Зрозуміло, що метою дозвільного органу в разі виявлення порушень дозвільного

законодавства є їхнє усунення, а значить, дискреція дозвільного органу в досліджуваній ситуації виключається.

Тому достатня кількість передбачених законом прав дозвільних органів фактично мають характер обов'язку. Такі права-обов'язки державного органу, що здатні породжувати, змінювати чи припиняти права й обов'язки для інших суб'єктів або характеризуються можливістю застосовувати державний примус, у науці адміністративного права, теорії права позначають терміном «повноваження» [391, с. 198; 412, с. 26]. Як відмічає Є. Кулакова, владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [413, с. 12].

Описана вище модель поведінки дозвільних органів, закріплена законодавством, обумовлена характером їхньої участі в дозвільних правовідносинах: вони діють як представники / виразники інтересів держави й суспільства. Інший підхід до визначення прав і обов'язків дозвільних органів може мати наслідком заподіяння шкоди публічним інтересам. Наприклад, не вжиття дозвільним органом заходів до зупинення чи припинення протиправних дій володільця дозвільних документів може спричинити шкоду довкіллю чи громадянам (унаслідок понадлімітних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, переміщення підкарантинних об'єктів, що не відповідають фітосанітарним вимогам, тощо). Як відмічала Р. Й. Халфіна, у багатьох правовідносинах, особливо тих, що опосередковують управління економікою, складне переплетіння взаємних прав і обов'язків спонукає уповноважену особу до реалізації свого права. Відповідно, обов'язок у переважній більшості випадків є соціальною реальністю [378, с. 243].

Основний термін, яким послуговується господарсько-правова наука для означення правового статусу органів господарського керівництва, є поняття господарської компетенції або організаційно-господарських повноважень. Автори тлумачать господарську компетенцію як сукупність прав і обов'язків органу державної влади / органу місцевого самоврядування у сфері господарювання та суб'єктів господарювання [102, с. 77, 135; 201, с. 32; 274, с. 43–44; 275, с. 43; 276; 414, с. 36; 415, с. 13]. Організаційно-господарські повноваження також визначаються як сукупність прав та обов'язків органів публічної влади і власників майна з управління господарською діяльністю та/або її регулювання, складовою

яких є контроль [354, с. 3]. Організаційно-господарські повноваження, права й обов'язки органу господарського керівництва розуміють як частину [59, с. 525, 526; 102, с. 136–137; 353, с. 112; 354, с. 3] або як увесь зміст господарської компетенції органів публічної влади [103, с. 100].

Як бачимо, господарська компетенція тлумачиться як комплексне поняття, що в обов'язковому порядку включає права й обов'язки суб'єктів. За будь-якого з підходів дослідники розмежовують у визначенні господарської компетенції правові можливості (права) й обов'язки відповідних органів. На нашу думку, це є можливим і стосовно прав і обов'язків дозвільних органів.

Слід відмежовувати права й обов'язки дозвільних органів як суб'єктів правовідносин, які вони набувають або реалізують у правовідносинах із конкретним суб'єктом господарювання по відношенню до останнього, і їх господарську компетенцію як органу влади, основною складовою якої також виступають права й обов'язки. Застосовуючи методи аналізу та абстрагування, можливим є виокремлення і прав, і обов'язків учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Основними й найбільш поширеними (незалежно від сфери державного регулювання) є такі права дозвільних органів у відносинах із володільцями дозвільних документів або особами, які подали заяву на видачу дозвільного документа:

1. Вимагати надання разом із заявою про видачу дозвільного документа повного пакету документів, необхідних для прийняття рішення про видачу дозвільного документа, які містять достовірні відомості.

2. Вимагати виконання господарського та іншого законодавства, що регламентує господарські операції або провадження дій щодо здійснення видів господарської діяльності, на які отримано дозвільний документ, та дотримання при цьому умов (параметрів), визначених у відповідному дозвільному документі (щодо строку, обсягів господарських операцій тощо).

Решта суб'єктивних прав дозвільних органів мають характер організаційно-господарських повноважень, які дозвільний орган повинен реалізовувати задля охорони й забезпечення публічних інтересів. Зокрема, мова йде про такі права дозвільного органу:

3. Анулювати (скасувати) дозвільний документ у разі порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства під час здійснення господарських операцій / дій, на які отримано дозвільний документ, та з інших підстав, визначених законодавством; звернутися до суду з позовом про анулювання дозвільного документа у передбачених законом випадках (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему тощо). Юридичним наслідком



анулювання дозвільного документа є припинення його дії та відповідно – втрата суб'єктом господарювання права на провадження господарських операцій / дій щодо здійснення видів господарської діяльності.

У світовій практиці поширеною є практика відкликання дозвільного документа тільки в судовому порядку [1, с. 6–7]. Українське законодавство має аналогічний підхід у вирішенні цих питань. Закон про дозвільну систему (ч. 7 ст. 4-1) уповноважив дозвільний орган приймати самостійне рішення про анулювання дозвільного документа лише з ініціативи суб'єкта господарювання або в разі реорганізації (крім виділу) або ліквідації юридичної особи, якщо інше не встановлено законом, або припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця. Деякі спеціальні закони наділяють дозвільні органи компетенцією анулювати дозвільні документи і в інших конкретно визначених випадках. Наприклад, дозвільні органи уповноважені законом самостійно анулювати лісорубні квитки та лісові квитки (ч. 2 ст. 78 ЛК України), припиняти право користування надрами (ч. 1 ст. 57 Кодексу України про надра) і дію дозволів на спеціальне використання природних ресурсів в об'єктах природно-заповідного фонду (ст. 9-1 Закону «Про природно-заповідний фонд»).

Судова практика свідчить, що найбільш поширеними в числі спорів з приводу анулювання дозвільних документів є ті, що пов'язані з анулюванням дозволів з підстав, закріплених в абз. 6, 7 ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему. Зокрема, мова йде про: грубе порушення правил здійснення господарської діяльності, господарського, екологічного, податкового чи іншого законодавства володільцем дозвільного документа; триваюче порушення правил здійснення господарської діяльності володільцем дозвільного документа, у тому числі невиконання ним припису дозвільного органу про усунення цих порушень; подання недостовірної інформації при отриманні дозвільного документа. Так, неправдива інформація про кількість джерел утворення та викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря на підприємстві, подана для отримання дозволу на відповідні викиди, послужила підставою для анулювання такого дозволу за матеріалами судової справи № 820/10817/15 (постанова ВС від 13 лютого 2018 р.) [416]. Підставою анулювання судом спеціального дозволу на користування надрами ТОВ «Тахтаївський граніт» стала несплата надрокористувачем плати за видобування корисних копалин (постанова ВС від 30 січня 2020 р. у справі № 816/1098/16) [417], використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано, порушення інших вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр, – причиною анулювання спеціального дозволу на

користування надрами, виданого ТОВ «Бехівський гранітний кар'єр» (постанова ВС від 19 березня 2019 р. у справі № 806/1334/16 [418]).

Закон забороняє безпідставне анулювання документа дозвільного характеру (абз. 12 ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Як спосіб захисту прав суб'єкта господарювання у таких випадках Закон про дозвільну систему передбачає поновлення безпідставно анульованого документа дозвільного характеру, що може здійснюватися дозвільним органом або в судовому порядку (абз. 13, 16, 17 ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Як компенсація втраченого з вини дозвільного органу часу, протягом якого дозвільний документ був безпідставно анульований, передбачено подовження строку дії безпідставно анульованого документа дозвільного характеру на строк, протягом якого такий документ вважався анульованим [178, с. 98; 419].

Слід наголосити на тому, що закріплені Законом про дозвільну систему дві загальні підстави анулювання дозвільного документа не можуть гарантувати належного захисту публічних інтересів від усіх можливих порушень зобов'язань суб'єктами господарювання, і ця проблема ускладнюється через непродуманість у правовому регулюванні відносин з анулювання дозвільних документів у спеціальних актах дозвільного законодавства у сфері господарювання (детальніше проблема висвітлена вище).

4. У межах своєї компетенції контролювати дотримання суб'єктом господарювання правил здійснення господарської діяльності в процесі провадження господарської операції або дій зі здійснення окремих видів господарської діяльності, право на які було надано суб'єкту господарювання дозвільним органом.

Наявність такого права у дозвільних органів ілюструє тезу дослідників про те, що контроль у сфері господарювання є специфічним інструментом реалізації господарського управління [374, с. 7]. Порядок і способи реалізації контрольних функцій дозвільними органами з контрольними повноваженнями у сфері господарювання визначаються актами господарського законодавства, що регулюють відносини зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарювання (Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ін.).

Специфікою характеризуються правовідносини між митними органами та суб'єктами господарювання, які складаються після отримання дозволу на переробку продукції на митній території. Згідно з ч. 1 ст. 152 МК України товари, поміщені в митний режим переробки на

митній території, а також продукти їх переробки протягом всього строку перебування в цьому режимі знаходяться під митним контролем. Отже, указані суб'єкти з моменту видачі дозволу перебувають одночасно у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання та правовідносинах державного митного контролю.

5. Зупинити дію дозвільного документа, зупинити господарську операцію / діяльність суб'єкта господарювання у передбачених законом випадках або звернутися до суду з відповідним позовом.

У Законі про дозвільну систему відсутні правила зупинення дії дозвільних документів, вони встановлюються деякими спеціальними законами, які регулюють дозвільні відносини у сфері господарювання (наприклад, ст. 52 Закону України «Про ветеринарну медицину», ч. 7 ст. 16 Закону «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», п. 21 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами).

Хоча в законодавстві немає спеціальних вказівок, але логічним є висновок, що в разі зупинення дії дозвільного документа відповідна господарська операція / діяльність має бути зупинена. Зупинення діяльності суб'єкта господарювання, зупинення дії та анулювання ліцензії розглядаються законодавством як адміністративно-господарські санкції (ч. 1 ст. 239 ГК України). Застосовуються вони за порушення правил здійснення господарської діяльності; ці порушення можуть проявлятися в неналежній організації господарської діяльності (зокрема, у недотриманні спеціальних вимог, норм, правил) або в порушенні суб'єктом господарювання встановленого порядку управління [420, с. 70; 421, с. 11].

Дозвільне законодавство у сфері господарювання в основному (проте не в усіх випадках) регламентує відносини із зупинення / анулювання дозвільного документа як відносини із застосування господарської санкції за порушення господарського законодавства суб'єктом господарювання. Такі порушення полягають у невиконанні суб'єктом господарювання вимог дозвільного законодавства, що по суті означає порушення його обов'язків в організаційно-господарських зобов'язаннях. При цьому виявляються й інші ознаки зупинення / анулювання дозволу як адміністративно-господарської санкції (окрім фактичної підстави) [84, с. 404; 422, с. 999]: застосування дозвільним органом; правова підстава застосування – закон або підзаконний нормативно-правовий акт; мета – припинення господарського правопорушення; організаційний характер санкції, що проявляється в необхідних організаційних діях суб'єкта господарювання по призупиненню / припиненню господарської операції / діяльності.

Тому зупинення дії/анулювання дозвільного документа можна кваліфікувати як господарську санкцію. Цей захід впливу застосовується дозвільним органом як реакція на господарське правопорушення володільця дозвільного документа – порушення правил господарської діяльності. Він полягає в небажаних і негативних для суб'єкта господарювання наслідках, прямо впливаючи на обсяг його господарської правосуб'єктності протягом певного періоду часу. Тому можна стверджувати про наявність достатніх ознак господарської санкції [414, с. 681], які знаходять свій вияв у зупиненні дії/анулюванні дозвільного документа. З огляду на викладене, пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 239 ГК України новим абзацом такого змісту: «зупинення дії, анулювання (скасування) документа дозвільного характеру або іншого дозвільного документа (скасування декларації про провадження господарської діяльності)».

6. Відмовити суб'єкту господарювання у видачі дозвільного документа у разі наявності передбачених законом підстав (зокрема, згідно з ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему) та повідомити про це суб'єкта господарювання в установленому законодавством порядку.

З огляду на закріплені в дозвільному законодавстві підстави відмови у видачі дозвільних документів, можна стверджувати про спрямованість відповідних повноважень дозвільного органу на недопущення до реалізації господарських операцій / дій зі здійснення видів господарської діяльності суб'єктів господарювання, які не мають належної господарської компетенції, технічної чи іншої спроможності діяти безпечно для суспільства, довкілля, рослинного чи тваринного світу, держави. Насамперед, це підтверджують положення ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, а також інших актів дозвільного законодавства (наприклад, ст. 21 Закону «Про охорону праці», ст. 28-1 Закону «Про видавничу справу», ч. 7 ст. 32 Закону «Про ветеринарну медицину»).

Процедурний аспект повідомлення суб'єкта господарювання про відмову у видачі дозвільного документа має юридичне значення для набуття суб'єктом господарювання права на провадження господарської операції / дій за принципом мовчазної згоди (абз. 11 ч. 1 ст. 1, ч. 6 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Момент набуття господарських прав за цим принципом пов'язується з фактом не видачі або не направлення рішення дозвільного органу про відмову у видачі дозвільного документа. При обчисленні моменту набуття господарських прав слід послуговуватися положеннями ч. 1, 6, 16 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, ч. 5 ст. 10 Закону «Про адміністративні послуги», спеціальними актами законодавства (як, наприклад, п. 31, 15 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт).

Законодавство уповноважує деякі дозвільні органи не тільки видавати чи відмовляти у видачі дозвільного документа, а й приймати інші управлінські рішення на підставі відповідного звернення суб'єкта господарювання. Так, заяви про видачу дозволів у сфері користування радіочастотним ресурсом, державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення можуть бути залишені без розгляду в разі порушення формальних вимог (ч. 7 ст. 41, ч. 10 ст. 42 Закону «Про радіочастотний ресурс», ч. 4 ст. 16 Закону «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»).

На нашу думку, такий підхід до правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання на стадії набуття суб'єктом господарювання права на певні господарські дії / операції є розумним, він дозволяє їх учасникам економити свої ресурси. Варто закріпити аналогічні правила в Законі про дозвільну систему, передбачаючи залишення без розгляду заяви, якщо документи, необхідні для отримання дозвільних документів, подані не в повному комплекті або підписані не уповноваженою особою. Для уникнення зловживання відповідним правом слід установити, наприклад, 3-денний строк для виправлення недоліків. Якщо суб'єкт господарювання вчинив технічну помилку (наприклад, не передав адміністратору один із необхідних документів, підписав заяву у профільного заступника керівника підприємства, що не має таких повноважень), указаний строк є достатнім для виправлення. Водночас цей строк стане на перепоні недобросовісним діям тих суб'єктів господарювання, які звернулися з заявою до дозвільного органу, однак не мали необхідних підстав для отримання прав на господарську операцію. Так, за наявності кількох претендентів на набуття прав за дозвільними документами звернення з неповним пакетом документів може бути способом випередити конкурента в набутті такого права, коли до дозвільного органу звертаються завчасно.

7. Видати припис про усунення допущених суб'єктом господарювання порушень законодавства, які мали місце в процесі провадження господарських операцій / дій з провадження виду господарської діяльності, із наданням достатнього часу для їх усунення.

Узагальнюючи результати аналізу прав дозвільних органів, можна стверджувати, що в цілому вони мають забезпечити досягнення цілей застосування такого засобу державного регулювання господарювання, як видача й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільного документа. Реалізація повноважень дозвільних органів із видачі дозвільних документів із наявністю правової можливості

відмовити в їх видачі має на меті своєчасно виявити реальні чи потенційні загрози суспільним інтересам у відповідній сфері функціонування економіки, галузі екології чи загрози іншим публічним інтересам у галузі господарювання та вчасно запобігти й нейтралізувати такі загрози. Такі самі цілі досягаються через інші організаційно-господарські повноваження дозвільних органів (з анулювання, зупинення дії дозвільного документа / господарської операції тощо).

Права учасника дозвільних правовідносин у сфері господарювання можуть бути реалізовані завдяки належному виконанню обов'язків інших учасників.

Юридичний обов'язок звичайно розуміють як міру необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта, яка забезпечена юридичними нормами й можливістю державного примусу, що реалізується в інтересах управомоченої особи. Елементами (проявами) юридичного обов'язку є: необхідність здійснити певні дії або утриматися від них; необхідність відреагувати на законні вимоги правомочної особи, звернені до неї, та обов'язок перетерпіти заходи державного примусу, тобто нести юридичну відповідальність [272, с. 232; 394, с. 491].

Аналіз норм дозвільного законодавства у сфері господарювання дозволяє визначити такі основні обов'язки дозвільних органів, які вони реалізують в інтересах управомоченої особи (суб'єкта господарювання):

1. Прийняти від адміністратора ЦНАП або безпосередньо від суб'єкта господарювання заяву про одержання (переоформлення, анулювання, продовження строку дії) дозвільного документа для вирішення порушеного у ньому питання (ч. 14 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему).

2. Видати суб'єкту господарювання дозвільний документ за умови, якщо суб'єкт господарювання підтвердив наявність для цього законних підстав, а якщо законодавство передбачає проведення конкурсу (аукціону) на право отримання дозвільного документа – організувати й провести такий конкурс (аукціон).

3. У разі застосування декларативного принципу видачі дозвільних документів – зареєструвати подану суб'єктом господарювання декларацію про провадження господарської діяльності безоплатно протягом п'яти робочих днів з дня її отримання шляхом внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру (ч. 5 ст. 4 Закону).

Контраверсійною є норма абз. 3 ч. 5 ст. 4 Закону, за якою відмова в реєстрації декларації не допускається. Адже можливою є ситуація, коли відповідна декларація не буде містити навіть ключової інформації,

передбаченої як обов'язкову для заповнення в декларації. Крім того, досвід застосування декларативного принципу у містобудуванні протягом 2011–2017 років показав чисельні випадки нечесних дій суб'єктів господарювання, які в декларативних документах на право забудови наводили неправдиві дані, безпідставно використовуючи декларативний принцип [128, с. 88].

З метою уникнення ситуацій, що характеризуються крайніми проявами недобросовісності суб'єктів господарювання, пропонуємо викласти указану норму Закону в такій редакції: «Відмова в реєстрації декларації не допускається, крім випадків неповного заповнення декларації згідно з установленою формою або внесення в декларацію недостовірних відомостей». Для заповнення прогалин у правовому регулюванні дозвільних відносин за декларативним принципом доцільно також доповнити ч. 5 ст. 4 Закону про дозвільну систему нормою такого змісту: «З моменту реєстрації декларації суб'єкт господарювання набуває право провадити дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності, які зазначені в декларації».

4. Надати в користування підприємця відповідний публічний «ресурс», необхідний для здійснення діяльності / операцій згідно дозвільного документа (наприклад, місце для розміщення зовнішньої реклами, радіочастоту, ділянку надр, інші природні ресурси для експлуатації, номерний ресурс).

5. Не перешкоджати законній господарській діяльності суб'єкта господарювання – володільця дозвільного документа.

6. Продовжити строк дії дозвільного документа за наявності законних підстав.

7. Переоформити дозвільний документ та внести зміни в дозвільні документи у випадках, передбачених актами дозвільного законодавства; анулювати дозвільний документ за зверненням суб'єкта господарювання та у випадках, передбачених абз. 3–4 ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, поновити дію безпідставно анульованого документа дозвільного характеру, а також зупинити розгляд заяви про одержання дозвільного документа за заявою суб'єкта господарювання або в разі розгляду судом справи щодо об'єкта, на який видається дозвільний документ. Після усунення обставин, що зумовили зупинення строку розгляду документів, дозвільні органи поновлюють їх розгляд (ч. 7, 10 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему).

Закон про дозвільну систему не встановлює строк для прийняття рішень про анулювання дозвільного документа за зверненням суб'єкта господарювання. З метою забезпечення інтересів господарюючих

суб'єктів пропонуємо доповнити абзац 10 частини 7 статті 4-1 Закону про дозвільну систему новим реченням: «Рішення про анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації) з підстав, передбачених абзацами 2–4 частини 7 цієї статті, має бути прийнято протягом двох робочих днів з дня звернення суб'єкта господарювання з відповідною заявою або виявлення в Єдиному державному реєстрі відомостей про припинення юридичної особи або про припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця».

8. Здійснити необхідні дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, а також інформації, необхідних для видачі дозвільного документа, без залучення суб'єкта господарювання (ч. 11 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему).

9. Оприлюднювати на порталі електронних сервісів рішення, прийняті дозвільним органом, вносити до Єдиного державного реєстру заяви та декларації, подані до дозвільних органів, та іншу інформацію про документи дозвільного характеру та декларації (ч. 16 ст. 4-1, ч. 2 ст. 6 Закону про дозвільну систему, постанова КМУ від 30 січня 2019 р. № 47).

В окремих актах дозвільного законодавства у сфері господарювання передбачаються спеціальні правила оприлюднення або внесення до реєстрів рішень дозвільних органів (наприклад, п. 31, 15 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, ст. 28-1 Закону «Про видавничу справу», ст. 24 Закону «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори»).

10. Безоплатно консультувати суб'єкта господарювання з питань отримання дозвільних документів (ч. 3 ст. 8 Закону) та виконувати інші обов'язки у сфері належної комунікації із суб'єктами господарювання, визначені у ч. 2 ст. 6 Закону «Про адміністративні послуги».

Слід звернути увагу на те, що дозвільний орган має певні обов'язки щодо організації процесу видачі й анулювання (переоформлення) дозвільних документів не тільки в рамках дозвільних правовідносин у сфері господарювання із конкретним суб'єктом господарювання. Закон України «Про адміністративні послуги» (ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8) та Закон про дозвільну систему (ч. 1 ст. 8) зобов'язують дозвільні органи здійснити низку дій, спрямованих на організацію належного процесу взаємодії дозвільного органу з усіма зацікавленими суб'єктами господарювання: затвердження інформаційної й технологічної карток про видачу дозволів, видання довідково-інформаційних матеріалів тощо. Виконання таких організаційних дій – прямий обов'язок дозвільного органу, що реалізується ним як уповноваженим державним органом влади / органом місцевого самоврядування. Відповідні організаційні дії



дозвільний орган здійснює у взаємодії з адміністраторами ЦНАПів, ЦНАПами та їх засновниками. Належне виконання перелічених та інших дій дозвільним органом забезпечує прозорість у роботі дозвільних органів, формування необхідних організаційних передумов для конструктивної взаємодії між суб'єктом господарювання і дозвільним органом, допомагає формувати атмосферу довіри між ними.

У дозвільному правовідношенні суб'єкт господарювання зобов'язаний:

1. У разі звернення з заявою про одержання дозвільного документа подати дозвільному органу визначений законом повний пакет документів, необхідних для видачі дозвільного документа, що містять достовірні відомості (ч. 5, 14 ст. 4-1 Закону).

Звернення суб'єкта господарювання, яке не відповідає викладеним вище вимогам, також є підставою виникнення дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Однак унаслідок не підтвердження суб'єктом господарювання правомірності планованої господарської операції / діяльності відповідне правовідношення розвиватиметься не в бажаному для суб'єкта господарювання напрямку, а завершиться відмовою у видачі дозвільного документа.

Як уже зазначалося, для видачі деяких видів дозвільних документів необхідним є проведення дозвільними органами або уповноваженими суб'єктами господарювання експертиз, обстежень або інших наукових і технічних оцінок, позитивні результати яких є однією з головних умов видачі дозвільного документа (ч. 3 ст. 21 Закону «Про охорону праці», ст. 13 Закону «Про карантин рослин», ч. 6 ст. 23 Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», ч. 5 ст. 14 Закону «Про безпечність та гігієну кормів», ст. 12 Закону «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», ст. 28-1 Закону «Про видавничу справу»). Відповідні дозвільні документи (експлуатаційний дозвіл, висновок про електромагнітну сумісність тощо) по суті є документами, що підтверджують позитивні результати проходження випробувань, вимірювань зразків продукції або обладнання, що планується експлуатувати, тощо. Проте дозвільні документи, які стосуються перевірки дотримання певних санітарних, фітосанітарних і подібних вимог, не можна ототожнювати з документами у сфері технічного регулювання, а відповідні різновиди дозвільних відносин у сфері господарювання – з відносинами в галузі технічного регулювання. Основний критерій відмежування цих відносин – їх об'єкт та предмет.

Дозвільні органи й суб'єкти господарювання, взаємодіючи, реалізують свою господарську компетенцію стосовно забезпечення права останніх на провадження окремих господарських операцій / дій зі

здійснення видів господарської діяльності, тобто вчинення конкретних господарських дій суб'єктами. Відносини з підтвердження відповідності стосуються виключно підтвердження відповідності вимогам, установленим технічними документами, продукції, яка вводиться в обіг, надається на ринку або вводиться в експлуатацію в Україні (ч. 1 ст. 2 Закону «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»). Такі вимоги встановлюються технічними регламентами і стандартами, технічними умовами та іншими нормативними документами у сфері технічного регулювання; це норми / вимоги, що мають певний технічний (технологічний) зміст, дотримання яких у виробничих процесах дозволяє систематично виготовляти необмежену кількість безпечної для людей і навколишнього природного середовища продукції. Безпечність продукції, що підлягає фітосанітарній або ветеринарно-санітарній експертизі, обумовлена не стільки виконанням певних технічних вимог, скільки дією незалежних від людини чинників (біологічних, вірусологічних, бактеріологічних тощо). Як наслідок, перевірка на безпечність продукції рослинного або тваринного походження потребує проведення досліджень кожної окремої партії товару, господарські операції з якою планує здійснювати суб'єкт господарювання, а інспектування потужностей, на яких вироблятиметься продукція тваринного походження або корми, – інспектування кожної окремої потужності, на якій планується виробництво.

2. Здійснювати господарські операції / дії зі здійснення видів господарської діяльності, на які отримано дозвільний документ, з дотриманням вимог законодавства та з урахуванням параметрів, визначених у відповідному дозвільному документі (мова йде про строк, об'єкт, стосовно якого видано дозвільний документ, тощо).

З огляду на феномен господарської діяльності як суспільно корисної діяльності, у процесі реалізації якої здійснюється вплив на навколишнє природне середовище, права споживачів і працівників, фінансовий стан ринків капіталу тощо, обов'язками суб'єктів господарювання, що беруть участь у дозвільних правовідносинах, у рамках таких правовідносин є не тільки дотримання вимог господарського законодавства в процесі реалізації прав за дозвільними документами, а й норм екологічного, фінансового законодавства тощо.

У деяких законах, що належать до системи дозвільного законодавства у сфері господарювання, достатньо детально закріплюються права й обов'язки суб'єктів господарювання у відповідних сферах державного регулювання господарської діяльності. Наприклад, у законах «Про відходи» (ст. 16, 17), «Про охорону атмосферного повітря» (ст. 10), «Про

карантин рослин» (ст. 12), Лісовому кодексі України (ст. 65–77), Кодексі України про надра (ст. 24, 51–55 та ін.).

Зважаючи на викладене, Закон про дозвільну систему (ч. 7 ст. 4-1) пов'язує можливість припинення прав за дозвільними документами з правопорушеннями різної галузевої належності. Насамперед це недотримання вимог, з виконанням яких власне й пов'язувалася необхідність видачі дозволу. Наприклад, недодержання вимог законодавства про охорону праці обумовлює анулювання дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки (ст. 21 Закону «Про охорону праці»), екологічні правопорушення – анулювання прав на спеціальне природокористування (ч. 3 ст. 55 ВК України, п. 4, 5 ч. 1 ст. 26, ст. 56, 57 Кодексу України про надра, ч. 1 ст. 78 ЛК України), недотримання правил промислового рибальства – анулювання дозволів у цій сфері (ст. 24 Закону «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»). Порушення інших обов'язків суб'єкта господарювання також може стати підставою припинення прав за дозвільними документами. Зокрема, це: податкові правопорушення (ч. 3 ст. 55 ВК України, ст. 28, 57 Кодексу України про надра, ч. 1 ст. 78 ЛК України), не допуск контролюючих органів до здійснення заходів державного нагляду (контролю) (ст. 21 Закону України «Про охорону праці», ч. 2 ст. 45 Закону «Про радіочастотний ресурс»).

Додатковим стимулом належного виконання обов'язків у сфері господарювання для володільців дозвільних документів є законодавчо закріплене право на продовження строку дії деяких дозвільних документів.

3. Припинити / зупинити здійснення господарської операції / дій на підставі відповідного рішення адміністративного суду або дозвільного органу про анулювання / зупинення дії дозвільного документа.

Виклад норм частини 7 статті 4-1 Закону про дозвільну систему, що передбачає можливість поновлення безпідставно анульованого дозвільного документа та продовження строку його дії, дозволяє дійти висновку, що навіть у разі безпідставного анулювання дозвільного документа суб'єкт господарювання зобов'язаний припинити відповідну господарську операцію / дії.

4. У разі виникнення підстав для переоформлення документа дозвільного характеру протягом п'яти робочих днів з дня настання таких підстав подати дозвільному органу або адміністратору заяву про переоформлення документа дозвільного характеру (ч. 8 ст. 4-1 Закону).

5. Ініціювати внесення змін до дозвільної документації у встановлених законодавством випадках (зокрема, ч. 6 ст. 4 Закону про

дозвільну систему, ч. 19 ст. 23 Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»).

6. У разі наявності у дозвільного органу повноважень зі здійснення заходів державного нагляду (контролю) та видачі приписів про усунення порушень законодавства суб'єкт господарювання має допускати дозвільний орган до проведення таких заходів, виконувати законні вимоги приписів та виконувати інші обов'язки, передбачені Законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Отже, проведений аналіз змісту дозвільних правовідносин у сфері господарювання дозволяє дійти висновку про те, що дозвільне законодавство закріплює достатній обсяг прав суб'єктів господарювання в їх взаємовідносинах із дозвільними органами, а також достатньо оптимальний набір обов'язків учасників дозвільних відносин у сфері господарювання. Від суб'єктів господарювання не вимагається здійснення певних складних дій, однак покладаються особливі обов'язки у відносинах із дозвільними органами порівняно з їх загальними обов'язками по виконанню вимог чинного законодавства, обумовлені сутністю й призначенням відповідного засобу державного регулювання господарської діяльності. Найбільшим ризиком у взаємовідносинах із дозвільним органом для суб'єктів господарювання є правова невизначеність, в основному вона проявляється в неврегульованості процедур отримання дозвільних документів. Достатньо загрожені, на нашу думку, публічні інтереси внаслідок непродуманості положень спеціальних актів дозвільного законодавства, що для багатьох різновидів дозвільних правовідносин у сфері господарювання не передбачає спеціальних підстав відмови у видачі та анулювання дозвільних документів. Для забезпечення дії принципу верховенства права цей серйозний недолік дозвільного законодавства у сфері господарювання слід виправляти.

### **3.4. Підстави виникнення, зміни й припинення дозвільних правовідносин у сфері господарювання**

Більшість дозвільних правовідносин у сфері господарювання є триваючими в часі (наприклад, дозвільні правовідносини у сфері будівництва, зовнішньої реклами, виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження, переробки неїстівної продукції тваринного походження, міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання). У своєму розвитку вони проходять стадії виникнення й припинення, також можуть змінюватися.

Виникнення, перехід до наступних етапів дозвільних правовідносин викликається певними юридичними фактами. Такі юридичні факти не аналізувалися в правовій науці, однак вони є важливими для розуміння правових механізмів розвитку дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

У теорії права ustalеним є поділ юридичних фактів на такі види [64, с. 404–406; 155, с. 602–603; 272, с. 239–242; 351, с. 379–380; 423, с. 13–14; 424, с. 173]: 1) за складом – на прості й складні; 2) за правовими наслідками – на правоутворюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі; 3) за вольовою ознакою – на дії (правомірні й неправомірні), події (абсолютні й відносні) та стани.

Досліджуючи норми дозвільного законодавства у сфері господарювання, можна виявити основний і фактично єдиний правоутворюючий юридичний факт, що є характерним для дозвільних правовідносин, – звернення суб'єкта господарювання до дозвільного органу із заявою про видачу дозвільного документа (декларацією про провадження господарської діяльності) та визначеними законодавством документами. Ні акти управління, ні нормативно-правові акти, ні інші дії, події чи стани, передбачені в статті 174 ГК України як підстави виникнення господарських зобов'язань, не можуть виступати відповідними правоутворюючими юридичними фактами. Вони можуть лише детермінувати виникнення дозвільних правовідносин у сфері господарювання – наприклад, установивши обов'язок для суб'єктів господарювання отримувати певні дозвільні документи.

Будь-який юридичний факт має соціальний механізм зумовлення, що охоплює певні закономірності й передумови, які спричинюють виникнення відповідного факту. Цей соціальний механізм включає три рівні передумов: загальні соціальні передумови (соціальний устрій, існуюча система господарювання тощо), особливі передумови (система правовідносин, яка склалася в суспільстві, тощо), причини одиничного характеру (воля та інтереси громадян, посадових осіб і організацій) [425, с. 292–293].

Загальною соціальною передумовою, що спричинює необхідність встановлення дозвільного правовідношення у сфері господарювання, є формування соціально орієнтованої системи господарювання та потреба в забезпеченні правового господарського порядку. Виокремлення дозвільних правовідносин у сфері господарювання в загальній системі господарських правовідносин обумовлюється потребою державного регулювання господарської діяльності в умовах ринкової системи господарювання, досягнення цілей державної економічної, екологічної політики та політики в соціально-економічній сфері, забезпечення інформаційної безпеки

держави та національного суверенітету, охорони об'єктів культурної спадщини, інтересів окремих груп суспільства та окремих громадян, безпеки господарської діяльності (екологічної, біологічної тощо). З огляду на особливості здійснення низки видів господарських операцій в окремих галузях господарювання, стосовно певних груп предметів абсолютних господарських правовідносин (обладнання, земельних ділянок, природних ресурсів тощо) держава обрала такий засіб державного регулювання, як видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів. Як результат, саме потреба в застосуванні вказаного засобу державного регулювання господарської діяльності в окремих сферах господарювання є особливою передумовою виникнення дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

Показовим у цьому зв'язку є правове регулювання дозвільних правовідносин у сфері господарювання, предметом яких виступають потужності (об'єкти) з переробки неїстівних продуктів тваринного походження. З огляду на необхідність забезпечення захисту прав споживачів продукції тваринного походження (загальна передумова) й необхідність адекватного державного регулювання господарських операцій з переробки неїстівних продуктів тваринного походження (особлива передумова), Закон «Про ветеринарну медицину» вимагає від відповідних товаровиробників отримувати експлуатаційні дозволи. Конкретне дозвільне правовідношення в цій сфері виникає на підставі звернення суб'єкта господарювання до уповноваженого державного органу ветеринарної медицини з приводу отримання дозволу.

Для реалізації суб'єктом господарювання законного інтересу в отриманні права на здійснення господарської операції / дій його звернення має бути оформлено в порядку, визначеному актами дозвільного законодавства, й дотримано умов, визначених законодавством. Зокрема, умовою отримання дозвільного документа може бути наявність доступного для використання ліміту природних ресурсів, попередня правомірна поведінка суб'єкта господарювання, подача необхідних документів в установленій строк, інші обставини. Для прикладу, умовою для видачі експлуатаційного дозволу органами ветеринарної медицини є дотримання оператором потужностей положень Закону «Про ветеринарну медицину», ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів (п. 5 Порядку видачі експлуатаційного дозволу, затвердженого постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 978). Дозвільні документи в галузі рибного господарства видаються в разі своєчасного звернення зацікавленого суб'єкта господарювання; за наявності частки нерозподіленого ліміту водних біоресурсів; відсутності систематичних грубих порушень заявником законодавства з охорони, використання та відтворення водних біоресурсів протягом року; при дотриманні деяких

інших умов (ч. 5–7 ст. 24 Закону «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»).

Досліджуючи соціальні передумови виникнення дозвільного правовідношення, слід указати, що такий засіб державного регулювання господарювання, як видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів, застосовується не відносно всіх видів господарських операцій, а лише для певних груп господарських операцій (ділянок господарського життя), правовий порядок в яких залежить від деяких чинників (причому далеко не завжди – виключно від кваліфікації персоналу, як у ліцензованих видів діяльності). Виданий дозвільний документ, як правило, підтверджує:

1) безпечність продукції, з якою проводяться господарські операції, для життя й здоров'я людини, тварин, довкілля (фітосанітарні й ветеринарні документи, висновки санітарно-епідеміологічної експертизи тощо);

2) або безпечність господарської операції для життя й здоров'я людини, тварин, довкілля, працівників, фінансової системи, або наявність певної «технічної» спроможності проводити господарські операції внаслідок обмеженості публічних ресурсів, які використовуватимуться, і подібних факторів. Наприклад, дозвіл на розміщення зовнішньої реклами або спеціальне використання рослинних природних ресурсів видається не суб'єктам господарювання, які мають кваліфікований персонал для виробництва зовнішньої реклами або збирання об'єктів рослинного світу. Видача цих дозволів має регулювати певні кількісні параметри відповідних господарських операцій стосовно публічного простору населеного пункту або обсягів рослинних природних ресурсів;

3) дотримання інтересів державної безпеки, суверенітету під час здійснення господарської операції / діяльності. Так, видача дозвільних документів у сфері міжнародних передач товарів, ввезення видавничої продукції з території держави-агресора, ліцензування зовнішньоекономічних операцій має на меті забезпечення захисту інформаційної, економічної безпеки народу України і обумовлюється не кваліфікаційними вимогами до підприємців, а іншими причинами.

Лише окремі закони, які регулюють дозвільні відносини у сфері господарювання, закріплюють переліки документів, необхідних для отримання дозвільних документів згідно вимог статті 4 Закону про дозвільну систему (наприклад, ч. 7 ст. 42 Закону «Про радіочастотний ресурс»). Більшість законів містять відсилочні норми до підзаконних нормативно-правових актів, якими визначається порядок видачі

дозвільних документів (наприклад, постанови КМУ від 30 жовтня 2013 р. № 800, від 30 жовтня 2013 р. № 801, від 29 грудня 2003 р. № 2067).

Видача низки дозвільних документів здійснюється після проведення експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок. На нашу думку, унаслідок цього підстава виникнення деяких видів дозвільних правовідносин не стає складною. Звернення суб'єкта господарювання зумовлює вступ останнього в правовідносини з дозвільним органом з приводу видачі дозвільного документа. Не проведення необхідної експертизи або її негативні наслідки є підставою для відмови у видачі дозвільного документа (ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему), яка здійснюється у межах відповідного організаційно-господарського зобов'язання, що виникло між заявником та дозвільним органом. Аналогічною є ситуація з отриманням висновку з оцінки впливу на довкілля (ст. 2, 4–10 Закону «Про оцінку впливу на довкілля») і дозвільними правовідносинами, що передбачають проведення конкурсів (аукціонів) на право здійснення певних видів господарських операцій. У подібних випадках підставою виникнення дозвільних правовідносин є фактичний склад, що формується за принципом послідовного нагромадження елементів складу у визначеному порядку (такий фактичний склад є різновидом відповідних складів залежно від взаємозв'язку між елементами фактичного складу [102, с. 143]). Обов'язковими елементами фактичних складів, що включають проведення конкурсів (аукціонів), є прийняття дозвільним органом рішення про проведення конкурсної процедури та звернення суб'єкта господарювання з приводу набуття відповідного господарського права (участі в конкурсі / аукціоні).

Залежно від виду дозвільного документа відповідний фактичний склад може мати додаткові елементи. Наприклад, конкурсу на набуття спеціального дозволу на користування надрами передуює попереднє погодження дозвільним органом з відповідною місцевою радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб (ст. 16 Кодексу України про надра). Отримання висновку з оцінки впливу на довкілля вимагає надіслання повідомлення про плановану діяльність, складання звіту з оцінки впливу на довкілля, організацію громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля тощо.

Після видачі дозвільного документа з визначеним строком дії правовідносини між суб'єктом господарювання і дозвільним органом можуть змінитися. Зміна правовідношення означає зміну суб'єктного складу правовідносин, модифікацію прав та обов'язків учасників; така зміна може бути кількісною і якісною [426, с. 281–282]. Підставою зміни



дозвільних правовідносин у сфері господарювання виступає, як правило, такий фактичний склад: правомірна / неправомірна дія суб'єкта господарювання або подія і акт (рішення) дозвільного органу, що змінює напрямок реалізації дозвільного правовідношення. Тобто мова знову йде про фактичний склад, що формується за принципом послідовного нагромадження елементів складу.

Зміна дозвільного правовідношення найчастіше відбувається у формі зупинення дії дозвільного документа або заборони експлуатувати обладнання чи здійснювати роботи (тобто зупинення реалізації прав, наданих на підставі дозвільного документа), продовження строку дії дозвільного документа, заміни володільця дозвільного документа. У першому і другому випадку обмежуються права суб'єктів господарювання на реалізацію господарських прав, наданих за дозвільним документом. У разі пролонгації дії дозволів має місце свого роду реновація дозвільного правовідношення: правовий зв'язок між сторонами правовідношення продовжується на новий строк замість того, щоби перериватися.

Правовідношення змінюється в разі прийняття дозвільним органом відповідного рішення після того, як реалізувався певний попередній елемент(и) фактичного складу. Такими попередніми (першими) елементами фактичного складу, що зумовлює зміну дозвільного правовідношення, виступають:

1) порушення суб'єктом господарювання правил здійснення господарської діяльності. Так, невиконання умов користування надрами є підставою зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами (п. 21 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами);

2) закінчення строку дії дозвільного документа й своєчасне, за встановленою формою звернення суб'єкта господарювання до дозвільного органу з приводу продовження його дії (наприклад, п. 14 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, ч. 3, 4 ст. 50 ВК України).

Законодавець визначає для деяких різновидів дозвільних правовідносин у сфері господарювання особливості відповідного фактичного складу. Так, для продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами надрокористувач має подати разом з відповідною заявою документи, необхідні для отримання дозволу без проведення аукціону; дозвільний орган організує перевірку стосовно надрокористувача щодо можливого фінансування ним тероризму в Україні, наявності у нього заборгованості із сплати рентної плати за користування надрами тощо. Для продовження строку дії дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки потрібен новий позитивний висновок експертизи

щодо стану охорони праці та безпеки промислового виробництва, якщо під час дії вказаного строку роботодавець порушив його умови;

3) інші правозмінюючі юридичні факти. Наприклад, це зменшення використовуваної ділянки надр стосовно прав за спеціальним дозволом на користування надрами (пп. 2 п. 17 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами), невикористання частини номерного ресурсу оператором телекомунікацій (ч. 4 ст. 70 Закону «Про телекомунікації»), виникнення потреби в забезпеченні національних інтересів, додержанні міжнародних зобов'язань України (ч. 7 ст. 16 Закону «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»). Зупинення розгляду документів, поданих для отримання дозвільного документа, звернення господарюючого суб'єкта з приводу внесення змін у дозвільні документи також змінює нормальний розвиток дозвільних правовідносин у сфері господарювання (ч. 10 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, ч. 6 ст. 36, ч. 7 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Спосіб, процедура зміни дозвільних правовідносин різняться залежно від виду дозвільного документа, стосовно видачі якого між сторонами виникли дозвільні правовідносини. Так, якщо потужності, на які видано експлуатаційний дозвіл, порушують ветеринарно-санітарні заходи, чим створюється загроза здоров'ю тварин, орган ветеринарної медицини має видати припис про усунення порушення чи заборону використання обладнання, можливим є рішення про призупинення експлуатаційного дозволу (ч. 1, 2 ст. 52 Закону «Про ветеринарну медицину»). Для прийняття рішення про часткове вилучення номерного ресурсу в оператора телекомунікацій із ним мають бути проведені попередні перемовини (ч. 5 ст. 70 Закону «Про телекомунікації»).

Ініціатором зміни дозвільних правовідносин, на відміну від їх виникнення, може бути будь-яка сторона правовідносин. Зупинення дії дозвільного документа зазвичай ініціюється дозвільним органом, продовження строку його дії – володільцем дозвільного документа.

Більшість правил про зміну дозвільних правовідносин у сфері господарювання не закріплені в Законі про дозвільну систему, в основному вони містяться в підзаконних нормативно-правових актах, часом – законах, що регулюють дозвільні відносини в окремих галузях (сферах) господарювання.

Економічно доцільною підставою зміни дозвільного правовідношення у сфері господарювання (у формі заміни однієї зі сторін) мало би стати, на нашу думку, правонаступництво у формі реорганізації господарської організації (крім виділу та поділу). Не варто зобов'язувати правонаступників

вступати у дозвільні правовідносини, штучно збільшуючи їх транзакційні витрати за умов, що не потребують додаткової охорони суспільних інтересів унаслідок фактичної незмінності майнової й організаційної бази діяльності володільця дозвільного документа. Чинний Закон про дозвільну систему (ч. 13 ст. 4-1) допускає перехід прав за дозвільним документом до правонаступників, але лише у визначених спеціальними законами випадках. До прикладу, не законом, а підзаконним нормативним актом – Порядком надання спеціальних дозволів на користування надрами (п. 16, пп. 5–7 п. 17) – передбачена заміна сторони зобов'язання внаслідок правонаступництва юридичної особи (надрокористувача). Більш прогресивним і вартим наслідування вважаємо підхід законодавця до регулювання правонаступництва в ліцензійних правовідносинах у разі смерті ліцензіата (ч. 7 ст. 15 Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності»). Зауважимо, що норма ч. 13 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему стосовно правонаступництва в правах за дозвільними документами, що пов'язується з передачею державного майна іншому суб'єкту господарювання, є непродуманою й дискримінаційною стосовно інших форм власності. Причини, які би виправдовували обмеження з переходу прав за дозвільними документами до правонаступників стосовно підприємств інших форм власності, не є очевидними.

З огляду на викладене, пропонуємо ч. 13 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему викласти в такій редакції: «Правонаступник суб'єкта господарювання (крім випадків реорганізації у формі поділу та виділу) має право провадити діяльність на підставі документів дозвільного характеру (декларацій), виданих такому суб'єкту господарювання (поданих таким суб'єктом господарювання і зареєстрованих у встановленому порядку), у межах строку їх дії до оформлення документів дозвільного характеру (реєстрації декларацій) на правонаступника такого суб'єкта господарювання. Це положення застосовується також у випадках, коли майно або частина майна, з наявністю якого пов'язана видача документів дозвільного характеру (реєстрація декларацій), передається іншому суб'єкту господарювання на визначеному законом речовому праві».

Припинення дозвільних правовідносин у сфері господарювання відбувається, як правило, унаслідок анулювання дозвільного документа (його скасування) або закінчення строку його дії.

Закінчення строку дії дозвільного документа – самостійний юридичний факт, з яким пов'язується припинення дозвільного правовідношення, прийняття будь-якого рішення дозвільного органу в цьому разі не вимагається. У випадку анулювання (скасування) дозвільного

документа припинення дозвільних правовідносин обумовлюється фактичним складом, що формується за принципом послідовного нагромадження елементів, другим з яких за часом виникнення виступає рішення (акт) дозвільного органу або рішення адміністративного суду про анулювання (скасування) дозвільного документа, яке набрало законної сили. Першим елементом відповідного фактичного складу можуть бути (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему):

1) звернення суб'єкта господарювання з приводу анулювання дозвільного документа.

Неврегульованою є процедура припинення дозвільного правовідношення у сфері господарювання, що виникає на підставі подання декларації про провадження господарської діяльності, з ініціативи суб'єкта господарювання. У містобудівному законодавстві відповідні відносини регламентовані (ст. 36 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», п. 15 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт). Водночас Закон про дозвільну систему та постанова КМУ від 7 грудня 2016 р. № 922 не містять необхідних правил. Усунути законодавчу прогалину пропонуємо шляхом викладу абз. 1, 2 ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему в такій редакції: «Дозвільний орган анулює документ дозвільного характеру (скасовує декларацію) з таких підстав: звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації);...». Відповідно, слід внести зміни в інші абзаци ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему: доповнити абзац 10 після слів «дозвільного характеру» словами і символами такого змісту: «(декларації)», а після слів «такого документа» – словами і символами «(скасування декларації)»; доповнити абзаци 11, 12 після слів «документа дозвільного характеру» словами і символами «(скасування декларації)», а абзац 17 – словами і символами «(скасованої декларації)» (після слів «дозвільного характеру»); перше речення абзацу 13 викласти в такій редакції: «У разі анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації) з підстав, не передбачених законом, документ дозвільного характеру (декларація) підлягає поновленню за рішенням дозвільного органу або адміністративного суду»;

2) припинення юридичної особи або припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця, що є володільцями дозвільного документа;

3) грубе порушення правил здійснення господарської діяльності володільцем дозвільного документа (наприклад, ч. 6 ст. 24 Закону «Про

рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», ст. 21 Закону України «Про охорону праці»);

4) триваюче порушення правил здійснення господарської діяльності володільцем дозвільного документа, у тому числі невиконання ним припису дозвільного органу про усунення порушень (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, ч. 3 ст. 52 Закону «Про ветеринарну медицину»);

5) подання в заяві про видачу дозвільного документа й документах, що додаються до неї, недостовірної інформації (ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, ч. 9 ст. 149, ч. 9 ст. 165 МК України).

У визначених законодавством випадках підставою припинення дозвільних правовідносин є:

б) втрата чинності документами, на підставі яких видано дозвільний документ. Так, скасування містобудівних умов та обмежень є підставою анулювання дозволу на виконання будівельних робіт (п. 3 ч. 6 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»);

7) не використання прав, наданих володільцеві дозвільного документа (п. 6 ч. 1 ст. 26 Кодексу України про надра, ч. 8 ст. 9 Закону «Про оцінку впливу на довкілля»);

8) настання об'єктивних обставин, що унеможливають законне використання об'єкта, стосовно якого видано дозвільний документ. Для прикладу, визнання водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, припиняє право спеціального водокористування (ч. 2 ст. 55 ВК України). Ризик виникнення підвищеної небезпеки для учасників дорожнього руху може стати підставою припинення дозволу на проїзд великогабаритних транспортних засобів автомобільними дорогами (п. 8 постанови КМУ від 18 січня 2001 р. № 30).

Як бачимо, у разі нормального розвитку відносин сторін, за відсутності правопорушень чи певних об'єктивних перешкод дозвільні правовідносини у сфері господарювання припиняються з ініціативи суб'єкта господарювання. Дозвільний орган може бути ініціатором їх припинення лише в разі неправомірних дій або бездіяльності суб'єкта господарювання по реалізації прав, наданих дозвільним документом, або у випадку виникнення об'єктивних обставин, які з певних соціально чи економічно значимих причин унеможливають правомірне користування правами за дозвільними документами.

Звертає на себе увагу та обставина, що всі юридичні факти, які були досліджені, за виключенням закінчення строку дії дозвільного документа, мають певним чином фіксуватися, засвідчуватися. Це підтверджує специфіку юридичних фактів у господарських правовідносинах як таких, що мають документально фіксуватися [426, с. 204]. У цьому зв'язку

звертає на себе увага одна з правових позицій Верховного Суду, напрацьованих й широко використовуваних у судовій практиці вирішення спорів про анулювання дозвільних документів, скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт з підстав порушення їх володільцями законодавства (зокрема, у сфері надрокористування, містобудівної діяльності). Вона формулюється так: порушення законодавства, допущені під час реалізації прав за дозвільними документами, що є підставою для анулювання дозволу / скасування права, мають підтверджуватися актами уповноважених органів влади / дозвільних органів, складеними за результатами заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Показовою є постанова від 10 лютого 2020 р. у справі № 826/8793/18 [427], в якій Верховний Суд указав таке: оскаржувані накази про скасування реєстрації декларацій про початок виконання будівельних робіт та про готовність об'єкта до експлуатації були видані на підставі листів органів містобудування та архітектури, територіального органу ДАБІ, КП «Київське МБТІ» без проведення перевірки позивача. Інформація, отримана від інших органів влади, по своїй суті не є формою державного архітектурно-будівельного контролю або нагляду, а тому не може бути беззастережною підставою для скасування реєстрації декларацій без проведення передбаченого законом заходу контролю. У постанові від 10 жовтня 2018 р. у справі № П/811/43/17 [428] Верховний Суд виклав подібні висновки щодо неправомірності зупинення спеціального дозволу на користування надрами за відсутності перевірки володільця дозвільних документів.

Досліджувана правова позиція, застосована у дозвільних відносинах у сфері надрокористування, видається спірною з огляду на правила проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Містобудівне законодавство передбачає можливість проведення органами державного архітектурно-будівельного контролю позапланових перевірок володільців дозвільних документів для перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт / будівельних робіт, при виявленні факту самочинного будівництва об'єкта, у деяких інших випадках та право зупиняти роботи в разі виявлення порушень (ч. 1, 3 ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної»). Водночас аналогічні норми відсутні, наприклад, у законодавстві про надра, а Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» достатньо серйозно обмежує можливості проведення позапланових заходів. За таких обставин ефективність контролю за дотриманням законодавства володільцями

дозвільних документів суттєво обмежується, відкриваються можливості для протиправного зловживання правами недобросовісними володільцями дозвільних документів. Очевидно, досягнення економічної ефективності від користування надрами, яка би враховувала інтереси суспільства й держави, в описаних умовах є неможливим.

Узагальнюючи результати дослідження юридичних фактів аналізованого виду правовідносин, слід підкреслити, що правомірна дія – самостійний і фактично єдиний правоутворюючий юридичний факт у дозвільних правовідносинах. Водночас зміна й припинення дозвільних правовідносин у сфері господарювання у більшості випадків відбуваються на підставі фактичного складу, що формується за принципом послідовного нагромадження елементів складу, одним із яких є акт органу управління (дозвільного органу). Припинення аналізованих правовідносин обумовлюється зазвичай або неправомірними діями суб'єкта господарювання, або подією (закінчення строку дії дозвільного документа). В окремих випадках зміна, припинення дозвільного правовідношення обумовлюються певними юридичними станами (припинення діяльності суб'єкта господарювання, правонаступництво, втрата чинності документами, на підставі яких видано дозвільний документ, не використання прав, наданих володільцеві дозвільного документа).

Продумане, зважене визначення в нормативному акті юридичних фактів, на підставі яких може бути за рішенням дозвільного органу припинено дозвільне правовідношення у сфері господарювання або таке правовідношення виникає, має важливе економічне значення. Слід нагадати про сильний взаємний вплив права та економіки у формуванні транзакційних витрат та економічної системи загалом. Р. Коуз акцентував на необхідності чіткого визначення прав і обов'язків учасників правовідносин, а також на тому, щоби правами власності наділялися суб'єкти, спроможні до найбільшої ефективності за рахунок власних ресурсів і потенціалу [120, с. 315–316].

Зважаючи на викладене, украй важливо, щоби юридичні факти, з якими пов'язується виникнення, зміна й припинення господарських прав за дозвільними документами, були чітко прописані в законодавстві, та щоби вони не створювали зайвого тягаря для суб'єктів господарювання, забезпечуючи при цьому наділення правами тих суб'єктів, які найбільш ефективно можуть ними скористатися. Точне визначення юридичних фактів здатне підвищити ефективність правового регулювання, здійснити позитивний вплив на економіку. У той же час невірне визначення кола

юридичних фактів робить рамки дозволеного розпливчастими, що знижує цінність права і створює умови для зловживань [425, с. 297].

### **3.5. Засоби забезпечення виконання зобов'язань учасниками дозвільних правовідносин**

Належне виконання господарських зобов'язань, у тому числі зобов'язань учасників дозвільних відносин у сфері господарювання, має важливе значення як для цих осіб, так і для економіки країни в цілому. Господарюючим суб'єктам це дозволяє планувати свою діяльність, для економіки істотною є стабільність господарських правовідносин. Сприятливі належному виконанню господарських зобов'язань покликані засоби забезпечення виконання господарських зобов'язань.

На сьогоднішній день у науковій літературі опрацьовано питання про забезпечення виконання цивільних і господарсько-виробничих зобов'язань. Засоби забезпечення виконання зобов'язань у дозвільних правовідносинах як різновиді організаційно-господарських правовідносин практично не досліджувалися в українській науковій літературі. О. П. Віхров указував на зупинення дії та анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами як на засіб забезпечення виконання організаційно-господарських зобов'язань [102, с. 273]. О. А. Беяневич зазначає, що організаційно-господарські зобов'язання не можуть забезпечуватися правовими засобами, що спрямовуються на захист майнових інтересів кредитора, а також завдатком [105, с. 25]. Спробуємо визначити коло засобів забезпечення виконання зобов'язань у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання та виявити їх особливості.

У науці цивільного права засоби забезпечення виконання зобов'язань розглядаються через призму їх забезпечувальної, стимулюючої та компенсаційної функцій [429, с. 5; 430, с. 3]. Дослідники виділяють низку ознак видів забезпечення виконання зобов'язань, акцентуючи на акцесорному характері зобов'язань по вжиттю засобів забезпечення, завданні гарантування інтересів кредитора, досягненні виконання договору боржником за допомогою засобів забезпечення і майновому характері останніх [430, с. 3]

У науково-практичних коментарях до ГК України пропонуються визначення засобів забезпечення виконання господарських зобов'язань, що йдуть у фарватері цивільно-правових досліджень [431, с. 348; 432, с. 5]. Указується, що для кредитора вони є додатковим засобом захисту його



прав, для боржника – додатковими заходами відповідальності [414, с. 645]. Види забезпечення господарських зобов'язань розглядаються як інструмент зобов'язального права; виділяються їх наступні ознаки [431, с. 348]: 1) забезпечувальна функція; 2) передбачається встановлення додаткового зобов'язання, яким забезпечується основне зобов'язання; 3) забезпечення виконання означає настання певних майнових наслідків у разі порушень боржника.

Як бачимо, дослідники виходять з того, що забезпечення виконання зобов'язань стосується перш за все майнових господарських зобов'язань. Проте в ГК України (ст. 173, 175, 176) категорія господарських зобов'язань охоплює не лише майнові, але й організаційно-господарські зобов'язання. Редакція чинної статті 199 ГК «Забезпечення виконання господарських зобов'язань» не робить виключень у правовому регулюванні ні для яких видів господарських зобов'язань. Більше того, уважний аналіз норм статті 199 ГК України дозволяє стверджувати, що обмеження засобів забезпечення лише тими, що закріплені в ЦК України для цілей цивільного обороту, є неправильним. Тому ознаки засобів забезпечення виконання зобов'язань, наведені вище, будуть характерні лише для засобів забезпечення майнових господарських зобов'язань.

У зв'язку з цим слід звернутися до позиції О. П. Віхрова, який виходить за цивілістичні рамки й акцентує на специфіці забезпечення виконання організаційно-господарських зобов'язань. Вчений виділяє наступні самостійні групи засобів забезпечення виконання організаційно-господарських зобов'язань [102, с. 251]: засоби захисту прав учасників господарських відносин, передбачені ГК України та іншими законами; засоби (заходи) відповідальності учасників господарських відносин; види забезпечення виконання зобов'язань, які зазвичай застосовуються в господарському (діловому) обороті (порука, гарантія, завдаток, акредитив, факторинг, передоплата, аванс і т. д.); специфічні господарсько-правові засоби забезпечення виконання господарських зобов'язань, регламентовані статтями 199, 200 ГК України. О. П. Віхров підкреслює, що цей перелік не вичерпний, законом або договором можуть передбачатися інші засоби забезпечення.

У сучасній цивілістичній науці також є дослідження, що широко тлумачать суть засобів забезпечення. Зазвичай засоби забезпечення в цивільно-правовій літературі класифікуються на зобов'язальні (неустойка, порука, гарантія, завдаток) і речові (застава й притримання) [429, с. 34; 431, с. 348]. У той же час І. А. Проценко пропонує класифікувати всі засоби забезпечення виконання зобов'язань у такий спосіб [433, с. 121]: загальноцивілістичні (неустойка, порука, под.); спеціальні, передбачені

окремими галузями законодавства (наприклад, господарським правом – адміністративно-господарські санкції); інституційні – на рівні окремих інститутів цивільного права; подвійного призначення (обов'язок страхувати ризик невиконання зобов'язання, акредитиви тощо).

На нашу думку, позиція О. П. Віхрова і І. А. Проценко відображає суть, призначення засобів забезпечення виконання зобов'язань в сучасному цивільному й господарському обороті. У практиці господарського обороту завдання стимулювати належне виконання зобов'язань переслідують не лише традиційні засоби забезпечення, але й інші правові інститути та інструменти. Складно заперечувати, наприклад, стимулюючу й компенсаційну функцію господарських санкцій, яку вони виконують для зобов'язань [98]. Хоча господарські санкції й господарську відповідальність дослідники традиційно розглядають насамперед через призму несення порушником негативних наслідків своєї протиправної поведінки [218, с. 863; 434, с. 27; 435, с. 179]. Порівняно нечасто в науковій літературі зазначається про господарські санкції як методи державного регулювання господарської діяльності [436], або методи впливу на економічні інтереси порушника [437, с. 197], або правовий засіб забезпечення правопорядку у сфері управління господарською діяльністю [421, с. 17].

Визначаючи коло засобів забезпечення виконання зобов'язань сторін дозвільних правовідносин у сфері господарювання, виходимо з норм статті 199 ГК України та наукової позиції О. П. Віхрова, яку поділяємо. Відповідно, до засобів забезпечення можна віднести: способи захисту прав учасників дозвільних відносин у сфері господарювання, закріплені законами; заходи відповідальності; інші засоби забезпечення, передбачені дозвільним законодавством (спеціальні засоби забезпечення).

Способи захисту прав учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання закріплені в статті 20 ГК України, статті 15 ЦК України. Найбільш відповідними для аналізованих правовідносин будуть такі способи захисту, як: визнання повністю або частково недійсними актів дозвільних органів, які суперечать законодавству, ущемляють права й законні інтереси суб'єктів господарювання або споживачів; визнання наявності права; застосування адміністративно-господарських санкцій; встановлення, зміна або припинення господарських правовідносин. Також необхідно враховувати норми статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України про можливі юрисдикційні способи захисту прав, адже більшість спорів між учасниками дозвільних відносин у сфері господарювання розглядається в порядку адміністративного судочинства.

Важливо зацентувати на тому, що з використанням зазначених способів захисту прав забезпечуються приватні інтереси суб'єкта господарювання як учасника дозвільних правовідносин у сфері господарювання і публічні інтереси. Дозвільний орган не переслідує мету захисту власних інтересів як юридичної особи, він завжди представляє й захищає публічний інтерес (державний, суспільний, територіальної громади або іншої соціальної групи).

Що стосується заходів відповідальності суб'єктів дозвільних правовідносин, то засобами забезпечення виконання зобов'язань учасниками дозвільних правовідносин є такі господарські санкції, як: відшкодування збитків та адміністративно-господарські санкції. Інші види господарських санкцій можуть застосовуватися лише для забезпечення виконання господарсько-виробничих та внутрішньогосподарських правовідносин.

Відшкодування збитків як універсальна господарська санкція може застосовуватися по відношенню до будь-якої сторони дозвільного правовідношення, що допустила правопорушення. Зокрема, дозвільний орган може нести таку відповідальність за збитки, заподіяні підприємцеві в результаті неправомірної відмови у видачі дозвільного документа, незаконного припинення дії такого документа. Суб'єкт господарювання може відповідати аналогічним чином, наприклад, у разі отримання дозволу на підставі неправдивих даних.

Важливими засобами забезпечення виконання зобов'язань є адміністративно-господарські санкції. До найбільш поширених санкцій даної групи в дозвільних правовідносинах належать адміністративно-господарський штраф і анулювання (скасування) дозвільного документа, а також зупинення дії останнього.

Щодо адміністративно-господарського штрафу, то така санкція не є поширеним засобом забезпечення виконання зобов'язань. Вона передбачена, наприклад, у ч. 2 ст. 2 Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», ч. 1 ст. 44 Закону «Про охорону культурної спадщини».

Зупинення дії дозвільного документа має і превентивне, і штрафне значення для порушника – суб'єкта господарювання. Зупинення дозволу змушує порушника переглянути свої господарські дії, виправити допущені недоліки й змінити свою поведінку на правомірну. У разі належної реакції суб'єкта господарювання на застосування вказаної санкції учасники дозвільного правовідношення у сфері господарювання повертаються до взаємодії в порядку, визначеному законодавством, чим задовольняються і публічні, і приватні інтереси учасників. Отже, можна

стверджувати, що ця санкція має забезпечувальне значення для реалізації дозвільного правовідношення у сфері господарювання згідно з установленою правовою моделлю.

Спеціальні закони закріплюють низку інших господарських санкцій за порушення господарського законодавства, які є негативною реакцією держави на невиконання або неналежне виконання обов'язків суб'єкта господарювання у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання і водночас спрямовані на те, щоби змусити володільця дозвільного документа повернутися до передбаченої законом моделі дозвільного правовідношення. Роль засобів забезпечення виконують такі адміністративно-господарські санкції:

1) демонтаж рекламних пристроїв, розміщених з порушенням правил розміщення зовнішньої реклами (п. 19 Типових правил розміщення зовнішньої реклами за межами населених пунктів);

2) знесення самочинно збудованого об'єкта містобудування, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою (ч. 1 ст. 38 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). У даному разі мова йде про об'єкти, які збудовані / будуються за наявності будівельного дозволу, але з істотними порушеннями будівельних норм і правил, – за ч. 1 ст. 376 ЦК України вони також вважаються самочинним будівництвом;

3) обмеження, заборона, зупинення господарських операцій / дій зі здійснення господарської діяльності (дозвільних документів), що здійснюються на підставі дозвільних документів, але з порушеннями встановлених правил (наприклад, ч. 1 ст. 24 Закону «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів»).

Іншого роду ситуація з тимчасовим припиненням дії дозвільних документів складається у сфері благоустрою. Згідно з п. 2.26 наказу Мінрегіонбуду України від 21 жовтня 2011 р. № 244 у разі проведення планових ремонтних робіт на земельній ділянці, на якій розміщена тимчасова споруда, призупиняється дія паспорта прив'язки, але відповідному підприємцю надається тимчасове місце для розміщення тимчасової споруди. У відповідності до п. 28 Типових правил розміщення зовнішньої реклами у разі зміни містобудівної ситуації, проведення реконструкції, ремонту, будівництва на місці розташування рекламного засобу, через що необхідно змінити місце, розповсюджувача зовнішньої реклами повідомляють про це і надають інформацію про інше рівноцінне місце. Надання підприємцю тимчасового місця для розміщення тимчасової споруди, рівноцінного місця для розміщення зовнішньої

реклами можна розглядати як засоби забезпечення належного виконання зобов'язань дозвільних органів у дозвільному правовідношенні.

Окрім проаналізованих, дозвільне законодавство містить і деякі інші специфічні засоби забезпечення виконання зобов'язань. Враховуючи триваючий характер дозвільних правовідносин у сфері господарювання, можна виділити засоби забезпечення виконання зобов'язань на таких стадіях дозвільних правовідносин: до видачі дозвільного документа, після видачі такого документа. До моменту видачі дозвільного документа застосовується, наприклад, оскарження відмови у видачі дозвільного документа, у тому числі адміністративне оскарження рішення. Важливим засобом забезпечення виконання зобов'язань зі своєчасної видачі дозвільного документа є отримання дозволу за принципом мовчазної згоди (абз. 11 ч. 1 ст. 1 Закону про дозвільну систему, п. 31-1 Порядку виконання підготовчих і будівельних робіт).

Не меншим є набір засобів забезпечення виконання зобов'язань після видачі дозвільного документа. Окрім розглянутих, можна вказати на наступні:

поновлення безпідставно анульованого документа дозвільного характеру, що здійснюється дозвільним органом самостійно або примусово в судовому порядку (абз. 13, 16, 17 ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему) (забезпечує виконання зобов'язання дозвільного органу не перешкоджати законній господарській діяльності володільця дозвільного документа);

направлення дозвільним органом приписів у разі виявлення порушень законодавства у випадках, визначених законодавством. Направлення приписів очевидно має забезпечувальний, стимулюючий характер, оскільки суб'єкту господарювання пропонується в такий спосіб повернутися до належного виконання своїх зобов'язань у дозвільному правовідношенні. Припис виконує й сигналізаційну роль: у випадку невиконання припису суб'єкт господарювання притягається до відповідальності, про що його попереджають у приписі (наприклад, ч. 1 ст. 38 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Таким чином, засоби забезпечення виконання зобов'язань у дозвільних правовідносинах помітно відрізняє від засобів забезпечення виконання майнових господарських зобов'язань та обставина, що вони спрямовані на виконання зобов'язань і суб'єктом господарювання, і дозвільним органом, тобто встановлені законодавцем в інтересах обох сторін зобов'язання. При цьому забезпечується виконання суб'єктом господарювання тих умов, на яких було видано дозвільний документ (місця, часу, способу здійснення господарських операцій та ін.), а також

законодавчих правил здійснення господарських операцій / діяльності. У свою чергу, забезпечується виконання таких зобов'язань дозвільного органу: видати дозвільний документ за умови виконання заявником установлених вимог (zareєструвати декларацію); надати в користування підприємцю відповідний публічний «ресурс», необхідний для здійснення господарської діяльності / операцій згідно дозвільного документа; не перешкоджати законній господарській діяльності суб'єкта господарювання, а також інших зобов'язань дозвільного органу, у разі порушення яких суб'єкт господарювання може оскаржити відповідні дії або бездіяльність до суду чи захистити свої права в інший спосіб. Примітно також, що засоби забезпечення виконання зобов'язань учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання як правовідносин організаційно-господарських не можуть установлюватися в порядку вільних домовленостей між їх сторонами, як у цивільних правовідносинах. Це прямо випливає з вимог правового господарського порядку, що передбачають рівне, однакове ставлення органів господарського управління до суб'єктів господарювання, рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання, визначення виключно законом правових засад і гарантій підприємництва (ст. 5, 6 ГК України).

Головними функціями засобів забезпечення виконання зобов'язань вчені називають охоронну функцію, яка включає такі складові, як захисна (компенсаційна) і забезпечувальна, а також стимулюючу (превентивну, виховну) функцію [429, с. 4, 14, 27]. Аналіз дозвільного законодавства дозволяє дійти висновку, що засоби забезпечення виконання зобов'язань у дозвільних правовідносинах виконують охоронну й стимулюючу функції. Компенсаційною функцією володіють такі засоби забезпечення, як господарські санкції. Встановлення законодавством відповідних засобів спрямовано на стимулювання суб'єктів господарювання і дозвільних органів виконувати свої зобов'язання належним чином, у чому виявляється їх стимулююча функція.

Застосування розглянутих засобів забезпечення виконання зобов'язань опосередковує захист прав господарюючого суб'єкта або захист публічних інтересів. Останню тезу необхідно підкреслити. Адже стимулювання підприємця в законний спосіб реалізовувати права, надані за дозволом, має на меті, насамперед, забезпечення й охорону прав громадян, територіальних громад, суспільства в цілому. Це можна проілюструвати таким чином. Виконання будівельного, природоохоронного, рекламного законодавства – один із обов'язків суб'єктів господарювання, які отримали містобудівні дозволи, дозволи на експлуатацію природних ресурсів або публічного простору. Загроза

зупинення дії дозволу, знесення забудови, здійсненої з порушенням будівельних правил, або демонтажу незаконно розміщеної реклами сприяє забезпеченню виконання законодавства відповідними суб'єктами господарювання, що, у свою чергу, забезпечує охорону екологічних прав громадян, їх безпеку.

Таким чином, засоби забезпечення виконання зобов'язань у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання характеризуються такими особливостями:

1) установлюються тільки законодавством, їх закріплення за домовленістю учасників дозвільних правовідносин не є можливим;

2) спрямовані на захист прав і суб'єкта господарювання (володільця дозвільного документа), і публічних інтересів. Відповідно, застосовувати засоби забезпечення виконання зобов'язань може будь-яка зі сторін дозвільних правовідносин. Щодо публічних інтересів, то засоби забезпечення направлені на виконання суб'єктом господарювання тих умов, на яких було видано дозвільний документ, а також законодавчих правил здійснення господарських операцій / діяльності;

3) їх реалізація вимагає певних активних дій уповноваженої особи (прийняття акту про зупинення господарської операції, демонтаж рекламних засобів, надання тимчасового місця для розміщення тимчасової споруди тощо);

4) вони виконують стимулюючу й охоронну функцію в дозвільних правовідносинах, а деякі різновиди – й компенсаційну функцію.

### **3.6. Особливості дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності**

Проаналізувавши елементи дозвільного правовідношення у сфері господарювання, варто узагальнити уявлення про це правовідношення. Як уже відмічалось, до конструювання дозвільного правовідношення як такого вдавалися лише окремі дослідники: О. В. Джафарова, В. І. Сіверін, В. В. Мартиновський. Вони акцентують на адміністративно-правовій / публічній природі дозвільних правовідносин, визначають такими не тільки власне дозвільні відносини у підприємстві, а й реєстраційні та ліцензійні відносини, відносини з надання адміністративних послуг громадянам тощо [42, с. 37–40; 47, с. 11, 41–42; 50, с. 21; 190, с. 210; 245; 438]. З позицією адміністративістів важко погодитися, відповідні критичні зауваження наводилися вище. Загалом дозвільні правовідносини у сфері господарювання неправильно досліджувати, абстрагуючись від їх економічних елементів, цілей

економічного характеру, які переслідують суб'єкт господарювання – їх учасник. Тому важливим завданням є дослідження особливостей дозвільних правовідносин у сфері господарювання з урахуванням їх економічної складової. Розуміння дозвільних правовідносин як правовідносин сервісного характеру, запропоноване в адміністративно-правовій науці, дуже спрощує / звужує зміст, сутність цих правовідносин і цілі, які переслідують їх учасники.

Структура, особливості дозвільних правовідносин у сфері господарювання не були предметом господарсько-правових досліджень. О. П. Віхров відмічав, що правовідносини, які складаються в зв'язку з отриманням суб'єктами господарювання документів дозвільного характеру у сфері господарювання, є організаційно-господарськими і можуть бути кваліфіковані й охарактеризовані аналогічним чином до правовідносин з ліцензування, які він аналізував [101, с. 299–301].

Орієнтуючись на ознаки господарських правовідносин, усталені в науковій літературі [55, с. 26–27; 98, с. 19–21; 103, с. 14–19; 396, с. 38–39], можна виокремити такі властивості дозвільних правовідносин у сфері господарювання як різновиду господарських правовідносин:

1) сфера виникнення – господарські системи державного й територіального рівня. Більшість дозвільних документів видається центральними й місцевими органами державної виконавчої влади, наділеними господарською компетенцією, обмежене коло – органами місцевого самоврядування;

2) суб'єктний склад правовідносин включає суб'єктів господарювання, зацікавлених в отриманні дозвільних документів, і дозвільні органи, наділені господарською компетенцією приймати юридично значущі для відповідних суб'єктів господарювання рішення: про видачу чи відмову у видачі дозвільних документів, продовження строку чи зупинення дії дозвільних документів тощо. Деякі дозвільні правовідносини у сфері господарювання є правовідносинами з множинністю осіб: на стороні дозвільних органів можуть брати участь суб'єкти, залучені до дозвільних процедур (як правило, це органи влади, уповноважені погоджувати видачу дозволів або проводити необхідну експертизу);

3) груповий об'єкт дозвільних правовідносин – це законний інтерес в набутті й належній реалізації права на певні господарські операції / дії з провадження видів господарської діяльності (володінні цим правом), а також вказані права. Безпосереднім об'єктом правовідносин з видачі дозвільних документів є дії дозвільного органу й суб'єкта господарювання щодо видачі дозвільного документа (реєстрації декларації про провадження господарської діяльності), правовідносин з анулювання / скасування,



зупинення чи продовження строку дії таких документів – дії, спрямовані на позбавлення / тимчасове позбавлення суб'єкта господарювання права на провадження окремих господарських операцій або, відповідно, підтвердження такого права. Отже, об'єкт дозвільних правовідносин прямо стосується господарської діяльності та її організації;

4) зміст дозвільних правовідносин – права й обов'язки учасників, пов'язані з управлінням господарською діяльністю. Так, дозвільні органи, здійснюючи видачу дозволів або реєструючи декларації про провадження господарської діяльності, надають суб'єктам господарювання право на провадження окремих дій щодо здійснення господарської діяльності, упорядковуючи в такий спосіб діяльність зацікавлених суб'єктів господарювання. Суб'єкт господарювання, вступаючи в дозвільні правовідносини, вживає один із заходів для організації законного проведення господарської операції / діяльності;

5) урегульованість за допомогою господарсько-правових норм.

Система нормативно-правових актів, які врегульовують дозвільні правовідносини у сфері господарювання, формує міжгалузевий правовий інститут, норми якого містяться в актах різних галузей законодавства (господарського, екологічного, фінансового тощо). Однак до складу відповідного правового інституту включаються ті правові норми, які призначені для правового регулювання власне дозвільних відносин у сфері господарювання (детальніше питання про дозвільне законодавство буде розкрито в наступному розділі);

б) значний ступінь державного регулювання. Ця ознака обумовлена управлінським характером дозвільних правовідносин у сфері господарювання, що об'єктивно потребує належного детального законодавчого регулювання, яке би гарантувало дотримання прав господарюючого суб'єкта у відносинах з дозвільним органом та дозволяло захистити публічні інтереси в процесі реалізації відповідних господарських дій / діяльності. Свій прояв ця ознака знаходить у розгалуженій системі законодавчих актів про дозвільні правовідносини у сфері господарювання та вкрай незначній ролі договору як регулятора дозвільних відносин;

7) підставами виникнення, зміни й припинення дозвільних правовідносин у сфері господарювання є здебільшого активні дії учасників. Бездіяльність учасника дозвільних правовідношення, як правило, служить одним із елементів юридичного складу, що є підставою зміни чи припинення правовідношення (невиконання суб'єктом господарювання законодавства тощо). Загалом правомірною дією – самостійний правоутворюючий юридичний факт у дозвільних

правовідносинах. Водночас зміна й припинення дозвільних правовідносин у сфері господарювання в більшості випадків відбуваються на підставі фактичного складу, що формується за принципом послідовного нагромадження елементів складу, одним із яких є акт дозвільного органу, в окремих випадках це результат певного юридичного стану (правонаступництво тощо);

8) віддзеркалення в дозвільних правовідносинах публічних і приватних інтересів. Реалізація прав і обов'язків учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання дозволяє задовольнити і приватні інтереси господарюючих суб'єктів в отриманні юридичних можливостей щодо здійснення окремих господарських операцій / діяльності, і публічні інтереси у сферах забезпечення прав споживачів, продовольчої безпеки громадян, охорони природи й культурної спадщини, захисту незалежності України, забезпечення соціальної спрямованості економіки України, забезпечити економічну ефективність, правовий господарський порядок;

9) щодо ознаки поєднання майнових та організаційних елементів, то ключовим елементом для аналізованих правовідносин є організаційний. Однак цей елемент має економічний зміст, оскільки стосується організації (упорядкування) господарської діяльності. Майновий елемент в аналізованих правовідносинах може проявлятися по-різному. Діяльність дозвільних органів спрямована на впорядкування економічної сфери життєдіяльності суспільства, управління господарською діяльністю окремих суб'єктів господарювання. Тому майно в різних формах включено в орбіту дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Законодавство вимагає володіння заявником певним майном як умову для отримання низки дозволів на проведення господарських операцій (наприклад, належність земельної ділянки на певному правовому титулі суб'єкту господарювання є необхідною умовою отримання дозволу на будівельні роботи, наявність рибальських суден (плавзасобів), дозволених знарядь лову – дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах). Видача інших різновидів дозволів передбачає доступ суб'єктів господарювання до використання певних майнових ресурсів на підставі дозвільного документа (природоресурсові дозволи тощо).

Дозвільним правовідносинам у сфері господарювання властиві особливості організаційно-господарських правовідносин як окремої групи (виду) господарських правовідносин. Базуючись на висновках дослідників цієї групи господарських правовідносин [102, с. 213–215, 75; 103, с. 38–39], можна встановити наявність таких ознак організаційно-господарських правовідносин у дозвільних правовідносинах:

а) специфічна сфера існування – управління господарською діяльністю.

Вище було доведено управлінський характер рішень дозвільного органу, які він приймає як сторона дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. Дозвільний орган, видаючи дозвільний документ і контролюючи в подальшому законність господарської діяльності відповідного суб'єкта господарювання в межах своєї господарської компетенції, здійснює необхідний та цілеспрямований управлінський вплив на його господарську діяльність з метою збалансування приватного інтересу суб'єкта господарювання і публічних інтересів у відповідних сферах життєдіяльності суспільства (благоустрою, громадської безпеки, довкілля тощо);

б) особливий суб'єктний склад: суб'єкт господарювання і суб'єкт організаційно-господарських повноважень – дозвільний орган. Важливе значення має те, що в цих правовідносинах дозвільний орган наділений господарською компетенцією й реалізує її безпосередньо щодо суб'єкта господарювання (приймає рішення про видачу дозвільного документа конкретному суб'єкту господарювання, його анулювання чи зупинення дії);

в) господарсько-управлінський, «вертикальний» характер правовідносин між учасниками. Така властивість характерна для дозвільних правовідносин у сфері господарювання з огляду на сферу їх виникнення. Однак невірно буде стверджувати про підпорядкованість учасників дозвільних правовідносин. Ці відносини виникають виключно за ініціативою зацікавленого суб'єкта господарювання, дозвільний орган у жодному випадку не може бути їх ініціатором. Обов'язковість рішень дозвільного органу для суб'єкта господарювання має зовсім інший характер, ніж рішення суб'єктів владних повноважень в адміністративних правовідносинах. Рішення про видачу дозвільного документа задовольняє відповідне прохання, законний інтерес зацікавленого суб'єкта господарювання, тому його обов'язковість є відносною, як і відмова у видачі дозвільного документа. Приймаючи останнє рішення, дозвільний орган не може застосовувати дискрецію, діяти на власний розсуд, обираючи найбільш прийнятне рішення. Щодо рішень дозвільного органу про зупинення дії чи анулювання дозвільного документа, то вони дійсно обов'язкові для виконання суб'єктом господарювання. Це акти застосування норм законодавства про господарсько-правову відповідальність, однак аналогічного характеру рішення можуть прийматися не тільки в організаційно-господарських, а й у майново-господарських правовідносинах одним із його учасників. Подібні рішення виконують забезпечувальну функцію належного виконання суб'єктом господарювання своїх зобов'язань;

г) такі ознаки, як зміст правовідносин, зв'язок із майновими відносинами та підстави виникнення дозвільних правовідносин, що характеризують останні як різновид організаційно-господарських правовідносин, проаналізовані вище.

З огляду на специфіку прояву низки ознак господарських правовідносин у дозвільних правовідносинах, можливим є виокремлення певних особливостей аналізованої групи управлінських правовідносин у сфері господарювання:

1. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання опосередковують застосування такого засобу державного регулювання господарської діяльності, як видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів. Як уже відмічалось в роботі, через видачу й анулювання (скасування, зупинення) дозвільних документів держава здійснює регулюючий вплив на функціонування деяких галузей економіки в цілому та окремих суб'єктів господарювання. Діяльність дозвільних органів – важлива компонента реалізації державної інвестиційної політики, екологічної і соціальної політики, а також має певне обмежене значення для зовнішньоекономічної, валютної і конкурентної політики.

2. Об'єкт дозвільних правовідносин прямо пов'язаний з правовою можливістю суб'єкта господарювання здійснювати деякі господарські операції, а також дії зі здійснення деяких видів господарської діяльності (наприклад, господарська діяльність на підставі висновку про оцінку впливу на довкілля). У низці випадків реалізація дозвільного правовідношення направлена на наділення суб'єкта господарювання правом використовувати публічні ресурси (природні, номерний і радіочастотний ресурс, публічний простір).

3. Поєднання в дозвільних правовідносинах процесуально-правових і матеріально-правових аспектів, превалюючими при цьому є останні.

Власне процедура видачі дозвільних документів не є змістом та суттю дозвільних правовідносин, а лише певною формою для реалізації правових норм, які вимагають від суб'єктів господарювання організувати окремі господарські операції / діяльність на підставі дозвільного документа. У межах відповідної процедури перевіряється виконання суб'єктом господарювання правил здійснення господарської діяльності. Права й обов'язки учасників дозвільних правовідносин спрямовані в першу чергу на забезпечення належної організації господарської діяльності зацікавленого суб'єкта господарювання, дотримання процедури є необхідною, але вторинною задачею її учасників.

До взаємодії учасників дозвільних правовідносин, які реалізуються на підставі Закону про дозвільну систему, включений адміністратор ЦНАП. Однак він не є стороною дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

4. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання, як правило, обмежуються певними часовими рамками, у багатьох випадках вони є достатньо тривалими в часі (до кількох років). Деякі дозвільні документи видаються на вчинення разових господарських операцій, відповідні дозвільні правовідносини припиняються після реалізації суб'єктом господарювання права за дозвільним документом.

Дозвільні правовідносини виникають з моменту подання заяви та комплексу необхідних документів дозвільному органу та припиняються із закінченням строку дії дозвільного документа, анулюванням (скасуванням) останнього, реалізацією права, наданого за дозволом, чи внаслідок виникнення об'єктивних обставин, які унеможливають правомірне користування правами за дозвільними документами.

5. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання є складними (комплексними).

Аналізуючи організаційно-господарські правовідносини, О. П. Віхров відмічав, що складні (комплексні) організаційно-господарські правовідносини в цілому являють собою ієрархічні системи складових правовідносин з декількома рівнями [102, с. 159]. Теоретики права пропонують різне тлумачення поняття комплексних правовідносин. Так, С. С. Алексєєв указує на тривалий, стабільний характер таких правовідносин, їх складний зміст, який може змінюватись, та багатоваріантність [425, с. 278]. Поширеним у науковій літературі є розуміння комплексних правовідносин як складних правовідносин, частини яких регулюються нормами різних галузей права [439, с. 13]. Виходячи з характеристик складних і простих правовідносин, запропонованих у теорії права [425, с. 277–279; 440, с. 137–138], варто наголосити на таких особливостях дозвільних правовідносин як правовідносин складних (комплексних):

а) наявність в учасників дозвільних правовідносин кількох прав та обов'язків. Вище були детально проаналізовані права й обов'язки суб'єктів дозвільних правовідносин, обсяг яких є достатньо широким;

б) множинність суб'єктів у низці дозвільних правовідносин.

Поряд із основними учасниками дозвільних правовідносин, на стороні дозвільного органу можуть виступати особи, залучені до дозвільної процедури, які погоджують видачу дозвільного документа або виконують інші дії, спрямовані на захист публічних інтересів у дозвільних правовідносинах;

в) складовими елементами триваючих у часі дозвільних правовідносин є правовідносини з видачі дозвільного документа, його переоформлення, анулювання (скасування), продовження строку дії дозвільного документа, контролю за дотриманням суб'єктом господарювання відповідних правил здійснення господарської діяльності, в окремих випадках – правовідносини з проведення конкурсу на право отримання дозвільного документа або зупинення дії дозвільного документа. Склад таких правовідносин залишається незмінним (крім випадків переоформлення дозвільного документа в зв'язку з правонаступництвом чи конкурсних процедур), вони є елементами єдиного триваючого дозвільного правовідношення у сфері господарювання.

Указані прості правовідносини є взаємопов'язаними, взаємозумовленими. Послідовно реалізуючись, вони дозволяють кожній із сторін правовідносин досягнути своєї мети, реалізувати свої законні інтереси. Причому кожне з перерахованих простих правовідношень окремо не здатне забезпечити досягнення мети дозвільних правовідносин у сфері господарювання – належної організації господарської діяльності суб'єкта господарювання із забезпеченням необхідного балансу його приватного інтересу та публічних інтересів. Ця єдина мета дозвільного правовідношення, а також єдиний суб'єктний склад, єдиний об'єкт і зміст об'єднують прості правовідносини в єдине складне і динамічне організаційно-господарське правовідношення;

г) про варіативність аналізованих правовідносин свідчить та обставина, що такі правовідносини можуть бути двох видів – урегульовані й не урегульовані Законом про дозвільну систему. Дозвільні правовідносини розвиваються по-різному з огляду на особливості юридичного складу, що є підставою виникнення й припинення дозвільних правовідносин залежно від виду дозвільного документа. Специфічний зміст і процедуру мають дозвільні правовідносини, пов'язані з набуттям права на здійснення господарської операції на підставі декларації про провадження господарської діяльності.

У сучасній господарсько-правовій науці прийнятою є класифікація господарських правовідносин за низкою критеріїв [102, с. 152–172; 103, с. 19–25; 396, с. 40–46]. Базуючись на відповідних класифікаціях, можна дійти висновку про належність дозвільних правовідносин у сфері господарювання до правовідносин таких видів: 1) регулятивних правовідносин як таких, що виникають на основі правомірної поведінки їх учасників; у складі дозвільних правовідносин окремі прості правовідносини можуть мати характер охоронних (відносини щодо зупинення дії й анулювання дозвільних документів); 2) активних

правовідносин, в яких зобов'язана сторона (дозвільний орган) задовольняє інтереси управленої сторони (суб'єкта господарювання) шляхом вчинення позитивних активних дій – видачі дозвільного документа, продовження строку його дії, переоформлення; 3) складних (комплексних) правовідносин; 4) двосторонніх правовідносин, учасники яких наділені взаємними правами й обов'язками; 5) відносних зобов'язальних правовідносин, учасники яких визначені поіменно, мають конкретні права й обов'язки; 6) правовідносин з організації господарської діяльності; 7) вертикальних правовідносин, в яких одним / двома з учасників виступає орган управління, наділений організаційно-господарськими повноваженнями щодо іншої сторони – суб'єкта господарювання; 8) правовідносин, що виникають унаслідок дій однієї зі сторін (звернення суб'єкта господарювання з відповідною заявою про видачу дозвільного документа або декларацією про провадження господарської діяльності).

Отже, дозвільні правовідносини у сфері господарювання як правовідносини з особливим об'єктом, суб'єктним складом, метою та іншими специфічними характеристиками займають своє особливе місце у числі інших управлінських відносин в економіці. Узагальнюючи отримані результати дослідження, можна запропонувати таке визначення дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності: це регулятивні, активні, складні організаційно-господарські правовідносини, що виникають у процесі управління господарською діяльністю в різних галузях господарювання між зацікавленими суб'єктами господарювання і дозвільними органами (в окремих випадках – з множинністю осіб на стороні дозвільного органу) з приводу забезпечення законного інтересу суб'єкта господарювання в набутті та реалізації права на провадження певних господарських операцій / дій зі здійснення видів господарської діяльності в цілях забезпечення економічної ефективності, підтримання правового господарського порядку.

*Цей розділ підготовлено на базі (з використанням) таких публікацій авторки: 178; 184; 187; 335; 342; 379; 402; 441–451.*

## РОЗДІЛ 4. ДЖЕРЕЛА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### 4.1. Система джерел правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання

З часу прийняття Закону про дозвільну систему у 2005 році в українському законодавстві сформувалася достатньо цілісна група правових актів, які забезпечують відокремлене від інших організаційно-господарських відносин правове регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання. Зараз законодавство про дозвільні відносини у сфері господарювання є об'ємним, включає десятки законів і велику кількість підзаконних нормативних актів. Спробуємо окреслити систему джерел правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання, надати юридичну кваліфікацію відповідному масиву законодавства. Зауважимо, що в науці адміністративного права це питання досліджувалося. О. В. Джафарова запропонувала формувати в адміністративному праві підгалузь дозвільного права [42, с. 141]. В. І. Сіверін дійшов висновку про існування окремого інституту адміністративного права – інституту публічних послуг, одним із видів яких є дозвільні послуги [47, с. 6]. У навчальній літературі з адміністративного права автори включають нормативні акти, які регулюють правила надання дозволів, до системи нормативних актів, що визначають межі, форми і способи впливу держави на суб'єктів господарювання [452, с. 10–13]. У науці господарського права нормативні акти про дозвільні відносини у сфері господарювання як певний елемент системи законодавства не розглядалися, навчальні посібники з господарського права зазвичай втрачають з поля зору цей сегмент господарського законодавства, за деякими винятками [56, с. 115–119].

У науковій літературі при визначенні джерел господарського права наголос робиться на актах законодавства, що може бути обумовлено положеннями статті 7 ГК України «Нормативно-правове регулювання господарської діяльності» [453, с. 94]. Також ГК України згадує в якості джерел звичай і договір [454, с. 59]. Загалом джерела права визначають як офіційно-документальні форми вираження й закріплення норм права, надання їм юридичного, загальнообов'язкового значення, які походять від держави чи визнаються нею [455, с. 45]. Поділяємо позицію О. Джуринського про те, що найбільш повним буде таке коло джерел господарського права: міжнародні договори, згода на обов'язковість яких



надана Верховною Радою України; акти законодавства; нормативний договір; звичаї ділового обороту (торгові звичаї); рішення Європейського суду з прав людини; рішення Конституційного Суду України [453, с. 94]. Однак перше місце в числі джерел правового регулювання має належати, безумовно, Конституції України. Варто згадати також про рішення Верховного Суду, значення яких для правозастосування все більше зростає, тому їх правову сутність розглянемо далі, поки що питання про їх можливе місце в системі господарського законодавства залишимо відкритим. Достатньо вдалими є також поділ нормативного масиву у сфері господарювання на такі рівні: конституційне регулювання; нормативні акти міжнародного характеру; регулювання на рівні кодифікованих актів; спеціальне законодавство; підзаконні нормативні акти; локальні акти суб'єктів підприємництва [456].

Провідне значення для правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання мають акти законодавства та окремі міжнародні договори. З огляду на організаційно-господарський характер дозвільних відносин у сфері господарювання, звичаї ділового обороту не є джерелом правового регулювання аналізованих відносин. Рішення Європейського суду з прав людини як джерело права виконують особливу роль для суддівського й позасуддівського правозастосування, їх будемо досліджувати окремо. Конституційний Суд України поки що не приймав рішень, які би прямо впливали на правове забезпечення дозвільних відносин у сфері господарювання. З огляду на викладене, аналіз джерел правового регулювання розпочнемо з конституційних норм, які мають засадниче значення для регулювання дозвільних відносин.

Аналізований у роботі засіб державного регулювання господарської діяльності є різновидом обмежень свободи підприємництва, що застосовується на підставі закону. Конституційні основи застосування цього засобу державного регулювання закладені нормами статей 42, 13 і 92 Конституції України. Зокрема, мова йде про декларований державний захист прав споживачів, регулювання на рівні закону правових засад і гарантій підприємництва, забезпечення державою соціальної спрямованості економіки. Останнє поняття включає, серед іншого, захист конкуренції в підприємницькій діяльності, гарантування реалізації прав громадян на екологічну безпеку [456, с. 338]. Також слід наголосити на важливості норми ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка окреслює (в контексті нашого дослідження) засадничі вимоги до меж і порядку реалізації господарської компетенції дозвільних органів, основи забезпечення так званого належного урядування за термінологією Європейського суду з прав людини.

Ведучи мову про функціональне призначення актів міжнародного законодавства для розвитку системи дозвільного законодавства у сфері господарювання, слід визнати, що вони мають спрямовувати українського законодавця на шляху гармонізації українського дозвільного законодавства з європейським господарським законодавством та передовими зразками зарубіжного досвіду регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання. Відомий теоретик права М. І. Козюбра підкреслює, що «...інтеграція вітчизняної правової системи до європейського правового простору залишатиметься малоперспективною, якщо ми й далі ігноруватимемо процеси, що відбуваються в європейському праві, та займатимемося пошуками власного «самобутнього» шляху правового розвитку в лоні «євразійської» чи особливої «слов'янської правової сім'ї». Без орієнтації на міжнародний, зокрема європейський, правовий досвід така «самобутність» – це шлях до самоізоляції» [457, с. 8].

Право держави обирати власну економічну систему й прийнятні засоби державного регулювання господарської діяльності визнано на міжнародному рівні Хартією ООН економічних прав та обов'язків держав, прийнятою 12 грудня 1974 р. (ст. 1, 7 гл. II). Визначальне значення для формування ідеології (сутності, змісту) норм дозвільного законодавства повинні набути Керівні принципи підприємницької діяльності в аспекті прав людини, схвалені резолюцією Ради з прав людини ООН № 17/4 від 16 червня 2011 р. Як відмічала автор, дозвільні механізми у сфері господарювання запроваджуються в тих галузях (відносно тих господарських операцій), де існують найбільші ризики для суспільних інтересів, реалізації прав людини (будівельна й металургійна галузі, добувна й харчова промисловість, операції з культурними цінностями тощо). Роль досліджуваного в роботі засобу державного регулювання господарської діяльності для охорони, забезпечення прав людини нами досліджена достатньо детально.

Євроінтеграційні процеси, в які залучена Українська держава (абз. 5 преамбули Конституції України), – важливий чинник впливу на зміст норм українського законодавства. За оцінками експертів, майже 80 % положень від об'єма господарського права країни-члена ЄС визначаються вимогами права Співтовариства [208, с. 33]. Вплив указанного фактора для України обумовлений змістом зобов'язань, узятих нашою державою в результаті підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 році. За умовами Угоди (ст. 104–105) Україна зобов'язалася змінити ліцензійне й дозвільне законодавство в сторону подальшої дерегуляції господарської діяльності. Тому варто зупинитися на питанні про зміст актів права ЄС, які впливатимуть на зміст норм дозвільного законодавства з огляду на необхідність їх імплементації в українське законодавство.

Фундаментальне значення для правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання в державах-членах ЄС і потенційно – для України – має Директива Європейського Парламенту і Ради «Щодо послуг на внутрішньому ринку» від 12 грудня 2006 р. № 2006/123/ЄС (далі – Директива про послуги). Найважливішими завданнями Директиви про послуги є забезпечення вільного переміщення послуг на внутрішньому ринку ЄС, зменшення адміністративного навантаження на підприємства й полегшення свободи заснування постачальників послуг, однак з гарантією при цьому високого рівня якості послуг. Під послугами розуміється будь-яка економічна діяльність, яка звичайно здійснюється за винагороду (п. 1 ст. 4 Директиви). Директива не поширюється на фінансові послуги, низку інших послуг (медичні, транспортні тощо).

Директива містить низку положень, що стосуються так званого дозвільного режиму (від. 1 розд. III Директиви). Дозвільний режим розуміється як будь-яка процедура, що приводить до покладення на постачальника чи отримувача послуг обов'язку звернутися до компетентного органу за отриманням від нього формального акта чи рішення про доступ до діяльності з надання послуг чи до її здійснення (п. 6 ст. 4 Директиви). В українських реаліях такий режим, очевидно, стосується видачі ліцензій та дозволів. Аналіз норм Директиви дозволяє виокремити найбільш важливі принципи й положення, що визначають правила взаємодії учасників відносин у межах так званого дозвільного режиму:

1) Умови застосування дозвільного режиму (ст. 9 Директиви), якими є: недискримінаційний характер по відношенню до постачальника; його необхідність обумовлена нагальними міркуваннями загального інтересу (суспільний порядок / безпека / здоров'я; захист прав споживачів, отримувачів послуг і працівників; боротьба з шахрайством; охорона навколишнього середовища й міського середовища тощо) (п. 8 ст. 4); мета не може бути досягнута з допомогою менш обмежувального заходу; умови видачі дозволу на нове заснування не повинні дублювати вимоги й перевірки, що є еквівалентними чи співставними з точки зору своєї мети, які вже були застосовані до постачальника. Дозвіл видається відразу після того, як перевірка умов його видачі встановила, що відповідні умови були виконані (ч. 3, 5 ст. 10 Директиви).

Як було проаналізовано в роботі, застосування в Україні такого засобу державного регулювання, як видача й анулювання (скасування, продовження та зупинення дії) дозвільних документів обумовлюється аналогічними викладеним у Директиві цілями. Проведене дослідження не виявило в нормах Закону про дозвільну систему певних дискримінаційних положень стосовно окремих суб'єктів господарювання на рівні

профільного Закону про дозвільну систему й низки інших законів, що врегульовують дозвільні відносини у сфері господарювання. У тому числі в дозвільному законодавстві відсутні положення, які би створювали штучні обмеження, передбачали певні додаткові вимоги для набуття прав за дозволами іноземними суб'єктами господарювання, дублювали аналогічні за характером процедури.

2) Критерії дозвільних режимів (ст. 10 Директиви).

Реалізація перелічених у Директиві критеріїв, очевидно, вимагає чіткого й однозначного регулювання прав і обов'язків учасників дозвільних відносин, зрозумілих, об'єктивних, доступних умов видачі та підстав відмови у видачі й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів. Стосовно критеріїв недискримінаційності, обґрунтованості, пропорційності мова частково йшла вище. Детальніше це питання слід досліджувати стосовно окремих видів дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

Закон про дозвільну систему пропонує достатньо зрозумілі підстави відмови у видачі дозвільних документів та умови їх видачі, які є доступними: закріплені в актах законодавства України, розміщені на окремих онлайн-платформах (на сайті Єдиного державного порталу адміністративних послуг тощо), роз'яснюються адміністраторами ЦНАПів, дозвільними органами під час надання консультацій зацікавленим суб'єктам господарювання. Проблемою є відсутність спеціальних підстав відмови у видачі, анулювання деяких видів дозвільних документів (наприклад, дозволів у сферах охорони культурної спадщини та рослинного світу, охорони атмосферного повітря). Їх установлення й застосування сприятиме забезпеченню загального (суспільного) інтересу як критерію дозвільного режиму в зрозумінні Директиви.

У контексті аналізованого положення Директиви не можна оминати питання правового режиму висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи, який видається вкрай непрозорим. За Законом «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (абз. 16 ст. 1, ст. 11) об'єктом державної санітарно-епідеміологічної експертизи виступає діяльність, технологія, продукція та сировина, реалізація (функціонування, використання) яких може шкідливо вплинути на здоров'я людини. Конкретного переліку таких об'єктів у законодавстві немає (наведений у ст. 11 вказаного Закону є достатньо загальним). Зрозуміло, що відсутність чітких критеріїв до розуміння об'єкта експертизи вже створює передумови для розсуду державних службовців; відповідно, говорити про дотримання критерію чіткості у відповідних дозвільних процедурах не доводиться.

3) Принцип єдиного вікна (п. 48 Преамбули, ст. 6 Директиви). Держави зобов'язані забезпечити постачальникам здійснення через одне вікно усіх процедур і формальностей, необхідних для доступу до діяльності з надання послуг, подання клопотання про отримання необхідних для надання послуг дозволів.

Цей принцип достатньо повно втілений в українському законодавстві через нормативно-правові акти, які регламентують надання адміністративних послуг. За загальним правилом дозвільні документи мають видаватися через ЦНАПи (ч. 14 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). На сьогоднішній день біля 20–25 дозвільних документів включено до Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, затвердженого розпорядженням Уряду України від 16 травня 2014 р. № 523. Наступним етапом має стати включення до цього Переліку дій з видачі інших видів дозвільних документів. Організаційна робота по забезпеченню видачі решти дозвільних документів за принципом єдиного вікна в Україні триває. Функції з організації співпраці між дозвільними органами й суб'єктами господарювання держава залишає за собою, не делегуючи їх громадським об'єднанням, Торгово-промисловій палаті, іншим недержавним інституціям (як допускає Директива).

4) Доступ постачальників послуг до інформації (ст. 7 Директиви). Зокрема, за допомогою пунктів єдиного вікна має бути забезпечена доступність інформації про: вимоги, застосовні до постачальників; координати компетентних органів та асоціацій чи організацій, в яких можна отримати практичне сприяння; засоби й умови доступу до публічних реєстрів, баз даних у відношенні постачальників послуг; способи оскарження у разі спору стосовно надання послуг.

Проведене дослідження взаємодії дозвільних органів, адміністраторів і суб'єктів господарювання свідчить, що перелічена вище інформація є доступною й відкритою для суб'єктів господарювання, зокрема, й завдяки консультативній функції діяльності адміністраторів ЦНАПів.

5) Електронний спосіб реалізації формальностей (ст. 8 Директиви). Усі процедури, формальності мають легко виконуватися електронним шляхом з використанням відповідного пункту єдиного вікна і компетентних органів. В Україні процес діджиталізації в сфері реалізації дозвільних відносин триває.

6) Територіальний та строковий принципи дії дозволів (ч. 4 ст. 10, ст. 11 Директиви). Дозвіл має надавати постачальнику право на доступ до діяльності на всій національній території, крім випадків, коли інше обумовлено нагальними міркуваннями загального інтересу. Дозвіл не

повинен мати обмежений строк дії, за виключенням, коли: 1) він підлягає автоматичному поновленню чи підкоряється умові про продовження; 2) кількість наявних дозволів чи їх строк дії обумовлені нагальними міркуваннями загального інтересу.

Здійснення господарських операцій на підставі дозвільних документів, як правило, не має територіального аспекту за чинним дозвільним законодавством (на відміну від ліцензійних відносин). Адже той елемент господарської компетенції, який набувається за дозвільним документом, має суттєву прив'язку до певних об'єктів матеріального світу (земельних ділянок, обладнання, визначених природних ресурсів тощо), а не територій.

Правила Директиви про строки дії дозвільних документів, цитовані вище, в українському законодавстві відсутні, хоча фактично враховані при розробці правового режиму різних видів дозвільних документів. Для прикладу, обмежений строк дії природоресурсних дозволів очевидно обумовлений міркуваннями загального інтересу (вичерпністю природних ресурсів, недопущенням монополізації окремих галузей природокористування тощо), обмежені строки дії дозволів у сфері охорони праці – результат урахування фактору потенційної небезпеки відповідного промислового виробництва.

7) Обґрунтованість рішень у межах дозвільного режиму (ч. 6 ст. 10 Директиви). Мова йде про будь-які рішення, за виключенням рішень про видачу дозволу. Має бути можливість оскарження рішення в суді чи інших інстанціях з розгляду скарг. Відповідні аспекти дозвільних правовідносин у сфері господарювання нами детально розглянуті, зокрема, в контексті обґрунтування рішень про відмову у видачі й анулювання (скасування) дозвільних документів. Цьому критерію Директиви положення дозвільного законодавства України відповідають, свавільні рішення дозвільних органів заборонені законом.

8) Спеціальні правила відбору кандидатів (ст. 12 Директиви), передбачені для випадків обмеження кількості дозволів на певний вид діяльності внаслідок недостатності природних ресурсів (технічних потужностей). Процедури відбору мають передбачати гарантії безсторонності, прозорості. У такому разі дозвіл видається на обмежений строк, який не має бути надмірним і не повинен автоматично відновлюватися.

Із міркувань, які наведені в Директиві, а також враховуючи корупційні ризики позаконкурсних процедур, в українській науковій літературі [69, с. 168; 458, с. 135; 459, с. 39; 460] висловлювалася позиція, що видача дозвільних документів у сфері спеціального природокористування

(надрокористування зокрема) без проведення конкурсних процедур не повинна здійснюватися. Такі ідеї повністю підтримуємо з огляду на необхідність забезпечення засад справедливості в користуванні власністю Українського народу, коли би доступ до надрокористування та іншого спеціального природокористування мали не обмежене, а широке коло кваліфікованих суб'єктів господарювання, зокрема, тих, які раніше в часі, порівняно з іншими, звернуться до дозвільних органів за отриманням дозволу. Наприклад, подібна ситуація складається в сфері спеціального користування об'єктами рослинного світу. Як зазначалося, спеціальні правила про дозвільні відносини в цій галузі природокористування взагалі не закріплені в законодавстві, у тому числі не створено жодних умов конкуренції в набутті права на спеціальне користування цим видом природних ресурсів. Зважаючи на те, що дозволи на використання природних ресурсів надаються в межах затверджених лімітів, такі природні ресурси є вичерпними, правильним вважаємо запровадження конкурсних процедур відбору спеціальних користувачів об'єктів рослинного світу та інших спеціальних користувачів природних ресурсів. Дослідники пропонують закріпити в законодавстві конкурентні засади отримання ліцензій на добування мисливських тварин [461, с. 173; 462, с. 13].

Певні правила конкурентного змагання запроваджені наразі для дозвільних правовідносин у сфері спеціального надрокористування. Аукціонний спосіб передачі права на надрокористування пов'язаний з потребою вибору найкращого інвестора для розробки ділянок надр, а також з обмеженістю й вичерпністю запасів корисних копалин. Однак законодавець установив чисельні й недостатньо обґрунтовані винятки в таких процедурах, що підриває довіру до об'єктивності дозвільних процедур у надрокористуванні. Наприклад, конкурентні процедури повністю виключені при наданні права на геологічне вивчення та видобування корисних копалин місцевого значення; не виправданою будь-якими обставинами видається можливість видачі без проведення аукціону дозволу на одноразове розширення меж не більш як на 50 відсотків раніше наданої в користування площі ділянки надр з метою її геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки<sup>28</sup> (п. 8 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами); таке правило здатне лише створювати передумови для монополізації гірничодобувного комплексу.

---

<sup>28</sup> Необхідно враховувати, що при проведенні дослідно-промислової розробки може видобуватися мінеральна сировина, яка може бути вільно реалізована надрокористувачем (п. 2.4 Положення про порядок організації та виконання дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 3 березня 2003 р. № 34/м).

Об'єктивність позаконкурентного порядку набуття права на спеціальне надрокористування також підважує обов'язок відповідного заявника погодити надання в користування ділянок надр, що містять корисні копалини місцевого значення, в органах місцевого самоврядування, радах об'єднаних територіальних громад, та ще й в умовах, коли останні не зобов'язані обґрунтовувати свою відмову, за відсутності законодавчих підстав такої відмови (п. 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами). Для підвищення прозорості відповідних дозвільних процедур, охорони прав заявників у відповідних дозвільних правовідносинах у сфері господарювання пропонуємо закріпити в Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами підстави відмови в погодженні надання в користування ділянок надр, що містять корисні копалини місцевого значення.

Так само не відповідає аналізованому принципу Директиви правове регулювання відносин з продовження строків дозволів на спеціальне надрокористування (п. 14, 15 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами). Дозволи продовжуються в позаконкурентному порядку за однієї головної умови – відсутності порушення надрокористувачем умов користування надрами згідно з дозволом чи угодою про умови користування надрами. При цьому строки спеціального надрокористування є тривалими (наприклад, 20 років на видобування корисних копалин). В умовах розвитку технічного прогресу, зміни економічної й екологічної кон'юнктури та з огляду на інші обставини, що здатні вплинути на поступове вдосконалення вимог до надрокористувачів, наведені строки не видаються обґрунтованими, а їх продовження в позаконкурентних обставинах суперечить нормам Директиви, перекреслює можливості формування конкурентного середовища у відповідній галузі господарювання.

Щодо існуючого порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами (затверджений постановою КМУ від 23 вересня 2020 р. № 993), то він може бути означений як такий, що встановлює достатньо безсторонності умови проведення конкурсного відбору. У тому числі вказаний Порядок передбачає завчасне оприлюднення інформації про початок, хід процедури, її результати, закріплює правила відкритого проведення аукціону у формі електронних торгів. Однак дослідники резонно відмічають, що основним критерієм відбору власників права спеціального надрокористування є фінансовий, що суттєво обмежує доступ до галузі надрокористування малого й середнього бізнесу [463, с. 23]. Деякі вчені справедливо наголошують на необхідності закріплення насамперед



еколого-інвестиційних (екологічних) вимог до учасників відповідних конкурсів, які мають замінити аукціони [69, с. 171], запровадження у відповідне законодавство принципу «найкращих доступних технологій без надмірних витрат» [464, с. 261].

Як зазначалося, за Директивою конкурсний відбір майбутніх володільців дозволів проводиться в разі обмеження кількості дозволів внаслідок недостатності використовуваних технічних потужностей. Вважаємо, що подібного роду ситуація може складатися на ринку зовнішньої реклами (зокрема, у разі її розміщення вздовж автомобільних доріг поза межами населених пунктів) або у сфері розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності. Використання публічного простору у першому випадку обмежується вимогами безпеки дорожнього руху, у другому випадку – власне обмеженістю й «вичерпністю» місць для розміщення наземних об'єктів, загалом відповідний громадський простір є свого роду позиційним благом. За таких обставин складаються об'єктивні передумови для конкуренції підприємців на право використання публічного простору (земельних ділянок). Однак чинне законодавство не передбачає конкуренції при отриманні відповідних дозвільних документів. Більше того, Типові правила розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів (п. 4) прямо забороняють проводити конкурси при видачі дозволів. З метою формування більш конкурентних умов діяльності підприємців, підвищення рівня прозорості у відносинах з набуття суб'єктами господарювання права на розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, на розміщення зовнішньої реклами пропонуємо закріпити норми про конкурентний порядок набуття відповідних дозвільних документів у Законі України «Про рекламу» та в наказі Мінрегіонбуду України від 21 жовтня 2011 р. № 244.

Як бачимо, чинне дозвільне законодавство у сфері господарювання не відповідає повною мірою положенням Директиви про спеціальні правила відбору кандидатів у володільці дозвільних документів.

9) Загальні вимоги до процедур видачі дозволів (п. 45, 46, 63 Преамбули, ст. 13 Директиви).

Закріплені в Директиві принципи реалізації процедур і проведення відбору володільців дозвільних документів є достатньо продуманими, окремі з них прямо втілені в нашому законодавстві (наприклад, принцип мовчазної згоди). Загальні правила видачі дозвільних документів, закріплені в Законі про дозвільну систему, є достатньою мірою ясними, доступні для широкого кола суб'єктів господарювання, передбачають оперативний розгляд звернень з приводу видачі дозвільних документів

(ч. 1 ст. 4-1 Закону). Повідомлення про отримання дозволів направляється заявникам у межах строку їх видачі (ч. 5 ст. 10 Закону «Про адміністративні послуги»). Загалом можна дійти висновку про відповідність базових положень українського дозвільного законодавства аналізованим вимогам Директиви.

10) Принцип вільного надання послуг (ст. 16 Директиви) стосується можливості надання послуг постачальниками, заснованими в одній країні-члені ЄС, в іншій країні-члені ЄС, він безпосередньо пов'язаний з принципом рівності в обігу, проголошеним у Преамбулі до Директиви (п. 65). Поки що оцінювати дотримання цього принципу Українською державою зарано.

Дослідження основних засад правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання засвідчує, що основні правила взаємодії суб'єктів цих відносин за українським законодавством загалом узгоджуються з базовими правилами Директиви ЄС № 2006/123/ЄС, однак потребують подальшої законодавчої роботи за напрямками, пропонованими в Директиві. Певне виключення становить проблема конкурентного відбору володільців дозвільних документів у галузі природокористування, підваженим в окремих сферах державного регулювання є критерій об'єктивності в дозвільних процедурах. Для порівняння відмітимо, що країни-члени ЄС у більшості імплементували положення вказаної Директиви у внутрішнє законодавство, в інших державах цей процес триває. Найбільш вдалим оцінюється впровадження Директиви в Чеській Республіці, проблеми виникали у Франції та Німеччині [465, с. 4–5].

Важливий міжнародний договір, який може принципово вплинути на якість і зміст дозвільного законодавства України, – це Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. В Угоді про асоціацію на позначення ліцензійних і дозвільних процедур застосовується термін «ліцензування» (пп. «а» п. 4 ст. 103 Угоди). Зобов'язання, які взяла Україна в цій сфері, стосуються ліцензування і видачі дозволів, що впливають на транскордонне надання послуг (п. 15 ст. 86 Угоди), тобто надання послуг: з території Сторони на територію іншої Сторони; на території Сторони споживачеві послуг іншої Сторони. Багато видів послуг, на здійснення яких необхідно одержати дозвільні документи, підпадають під відповідне визначення. Щодо послуг з території України на територію країн-членів ЄС, то в сферу дії Угоди можуть потрапити, наприклад, погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів, дозвіл на транзитне переміщення незареєстрованих в Україні ГМО та інші дозволи.

За умовами Угоди (ст. 104–105) Україна зобов'язалась змінити ліцензійне і дозвільне законодавство [466] з урахуванням низки правил, які в своїй абсолютній більшості фактично цитують положення Директиви ЄС № 2006/123/ЄС, аналізовані вище. Так, ліцензування повинно здійснюватися на основі критеріїв, які не дають можливості компетентним органам реалізовувати свої повноваження на власний розсуд; ліцензія видається, як тільки буде встановлено за результатами належної перевірки, що умови для отримання ліцензії виконані. Аналогічними є правила про відбір потенційних володільців дозволів / ліцензій, вимоги до процедур ліцензування / дозвільних процедур, їх вартості, строків розгляду заявок, інформування про рішення за заявками, обґрунтованість та можливості оскарження останніх. Угода виконується шляхом внесення змін до законів. Імплементация Угоди про асоціацію з ЄС передбачає дерегуляцію підприємництва за низкою напрямків, визначення яких відображається у відповідних урядових дерегуляційних планах (наприклад, у розпорядженнях Уряду України від 17 вересня 2014 р. № 847-р, від 23 серпня 2016 р. № 615-р, від 4 грудня 2019 р. № 1413-р).

Завершуючи дослідження питань імплементации положень дозвільного законодавства ЄС в українське законодавство, варто згадати настанову В. К. Макутова: гармонізація нашого законодавства із законодавством ЄС не повинна носити характер запозичення, необхідним є і «зустрічний рух», не варто виходити з презумпції ідеальності законодавства ЄС [467, с. 6, 8, 9].

До джерел правового регулювання дозвільних відносин належать міжнародні багатосторонні конвенції й договори та двосторонні угоди між Україною та іншими державами. Питання правового режиму деяких дозвільних документів оговорюється в міжнародних угодах у сфері перевезень вантажів і пасажирів, торгівлі об'єктами фауни і флори тощо. Наприклад, це Угода про міжнародні нерегулярні перевезення пасажирів автобусами від 30 червня 2001 р., учасницею якої є Україна; Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 3 березня 1973 р.; Угода про міжнародні автомобільні перевезення між Урядом України та Урядом Республіки Туреччина від 30 травня 1994 р. (перелік аналогічних міжурядових угод у сфері транспорту розміщено на сайті Мінінфраструктури України).

Важливе значення для правозастосування в господарських відносинах має Європейська конвенція з прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція). Вона є джерелом права згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Питання про

місце Конвенції в системі джерел права України є дискусійним. Більшість дослідників, чії позиції аналізувалися в спеціальній літературі [468, с. 41–49], схиляється до думки про пріоритет міжнародних договорів у системі права, у тому числі й Конвенції. Не вдаючися до відповідної полеміки, відмітимо визначальне значення для забезпечення й захисту прав учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання положень статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції, яка захищає право фізичних і юридичних осіб на мирне володіння майном. Як майно / власність у значенні Конвенції у практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд) розглядаються права за дозволами та ліцензіями. Такий підхід до захисту прав потерпілої сторони дозвільного / ліцензійного правовідношення у сфері господарювання став можливий завдяки правотлумачній діяльності ЄСПЛ, який єдиний повноважний інтерпретувати досить абстрактні норми Конвенції, що містять багато оціночних понять.

Рішення ЄСПЛ кваліфікують як інтерпретаційні акти, що роз'яснюють положення Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, як акти казуального офіційного тлумачення [469, с. 50]. Також дослідники відмічають нормотворчу функцію практики Суду [470, с. 9]. Важливим є те, що рішення ЄСПЛ є обов'язковими для розуміння Конвенції не лише сторонами в конкретній судовій справі, а й для держав-учасниць Конвенції [471, с. 409–410]. З огляду на суттєвий вплив правотлумачної діяльності ЄСПЛ на правову систему України далі зупинимося на дослідженні рішень ЄСПЛ окремо.

Внутрішньодержавні договори як джерело правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання мають достатньо обмежену сферу застосування на цій ділянці правового регулювання. Можна навести приклад з угодами про користування надрами між дозвільним органом і надрокористувачем.

Починаючи дослідження власне законів і підзаконних нормативно-правових актів, які становлять ядро дозвільного законодавства, слід відзначити вагомі правила для формування системи дозвільного законодавства, викладені в Законі України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики». У статті 7 Закону констатовано, що однією з основних засад внутрішньої політики у сфері економіки є створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволів. Відмітимо для порівняння, що в Європейській хартії

малих підприємств від 19 червня 2000 р.<sup>29</sup> проголошено зобов'язання ЄС та його країн-членів добиватися створення такої регуляторної, адміністративної структури, яка сприяла би підприємницькій діяльності й поліпшенню статусу підприємців та забезпечила доступ малих підприємств до ринків на основі найменш обтяжливих вимог, які відповідають основним цілям державної політики. Хартія підкреслює, що малі підприємства є основою європейської економіки.

Визначальними для системи дозвільного законодавства є положення ГК України, які закріплюють загальні принципи господарювання, правила взаємодії суб'єктів господарювання та органів державної влади і органів місцевого самоврядування (ст. 6, 12, 19, 20, 23). Дозвільні відносини як різновид організаційно-господарських відносин регламентуються й іншими положеннями ГК України (зокрема, ст. 173, 176). Перелічені правові норми створюють фундамент господарсько-правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання.

Окремо слід підкреслити значення для правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання закріплених у Конституції України та нормах ГК України принципів господарювання, зокрема: обмеження державного регулювання економічних принципів, заборона незаконного втручання органів публічної влади та їх посадових осіб у господарські відносини. У науковій літературі виділяють ще й принципи економічної системи України. Вони є важливими також для дозвільного законодавства у сфері господарювання, тому коротко зупинимося на цих принципах.

Визначальним для суб'єктів господарювання та економічної системи України є принцип свободи економічної (підприємницької) діяльності, що є ключовою ідеєю ГК України [472, с. 353; 473, с. 111–121]. Ядром економічної свободи як конституційного принципу є можливість дискреційної поведінки учасників господарських відносин; при цьому відповідний приватний інтерес обмежується конституційною нормою (ст. 23) про необхідність добросовісного здійснення суб'єктивних прав [474, с. 200]. Складовою свободи економічної діяльності є свобода праці, закріплена в ч. 1 ст. 43 Конституції України.

Конституційний принцип державного регулювання економіки логічно випливає з принципу соціальної держави (ст. 1, ч. 4 ст. 13 Конституції України). Розгорнуто цей принцип визначено в ч. 1 ст. 5 ГК України [474, с. 201]. У числі важливих для аналізованого законодавства

---

<sup>29</sup> Україна не ратифікувала вказану Хартію, однак у 2008 році приймався Указ Президента України «Питання впровадження в Україні принципів Європейської хартії малих підприємств».

принципів можна виділити принципи захисту прав власника, захисту прав споживачів (ч. 4 ст. 13, ч. 4 ст. 42 Конституції України, ч. 2 ст. 5, ст. 6, ст. 20 ГК), визначення меж свободи економічної діяльності через закон (ч. 1 ст. 6 ГК), забезпечення захисту державою прав і законних інтересів суб'єктів господарювання (ст. 20 ГК). Значимим є принцип економічної багатоманітності (плюралізму), який передбачає перехід до ринкових механізмів впливу на економіку [474, с. 202].

Необхідним для належної реалізації дозвільних правовідносин є принцип поєднання інтересів власника, суспільства й держави (принцип соціальної спрямованості економіки) (ст. 13 Основного Закону). Він розвинутий у нормах дозвільного законодавства, якими встановлені вимоги до суб'єктів господарювання, що претендують на отримання права на здійснення визначеного законом виду господарської операції, що несе певні ризики, а також у положеннях про строковість дії окремих дозвільних документів. Суспільні інтереси покликані захищати також норми дозвільного законодавства про анулювання (скасування), зупинення дії дозвільних документів. Базові принципи дозвільної системи у сфері господарської діяльності (декларативний, принципи організаційної єдності й мовчазної згоди) та Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» сформульовані насамперед в інтересах суб'єктів господарювання, які претендують на отримання дозвільних документів. Положення дозвільного законодавства, які встановлюють вичерпний перелік підстав відмови у видачі й анулювання дозвільних документів, норми про контроль та відповідальність у сфері видачі дозвільних документів є важливими як для захисту публічних і приватних інтересів, так і для забезпечення економічної ефективності у відповідних сферах господарювання.

Можна стверджувати також про дію принципу конкурентної економіки (ч. 3 ст. 42 Конституції України) у нормах, що регулюють дозвільні відносини у сфері господарювання. Розвиток конкуренції та додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі дозвільних документів визначені в Законі про дозвільну систему як принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності (абз. 3 ст. 3). Дозвільне законодавство не містить прямих норм, що гарантують привілеї окремим господарюючим суб'єктам, у тому числі – пільги для суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, як і положень про неконкурентні обмеження чи заборони. Однак чисельні проблеми й прогалини правового регулювання дозвільних відносин, які були досліджені, включаючи неоднозначні правила про відбір володільців

спеціальних дозволів на користування надрами, суттєво підважують дію принципу рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі / продовження строку дії дозвільних документів.

Визначальне значення для учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання мають також принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, закріплені в статті 3 Закону про дозвільну систему. Авторка детально коментувала ці принципи раніше [178, с. 51–54; 475].

Чинна редакція ГК України не містить згадки про дозвільні відносини у сфері господарювання. До певної міри це можна пояснити історичними «причинами»: на момент розробки та прийняття ГК України був відсутній профільний закон про дозвільні відносини, норми про дозволи були розпорошені в чисельних законах і підзаконних актах, а теорія дозвільних правовідносин у сфері господарювання не була сформована в науці господарського права. Зараз норми про дозвільні відносини мають бути вписані до ГК України з огляду на їх важливість для закріплення засад державного регулювання економіки у відповідній групі правовідносин<sup>30</sup>. Вважаємо, що Україні доцільно в даному разі скористатися досвідом Казахстану. Аналіз норм Підприємницького кодексу Казахстану 2015 року [477] свідчить, що в ньому наголос зроблено на регулюванні організаційно-господарських відносин, як, наприклад, і в Господарському кодексі Королівства Бельгії 2013 року [478, с. 12–13]. У ПК Казахстану норми про дозволи й повідомлення вміщені в окремій главі 9 розділу 3 «Форми і засоби державного регулювання підприємництва».

Отже, з огляду на чинну структуру ГК України, яка включає правила про засоби державного регулювання господарювання в главі 2 «Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання», пропонуємо такі зміни. Як уже зазначалося вище, у норму статті 12 ГК України варто додати положення про те, що видача й анулювання дозвільних документів (їх скасування, зупинення й продовження строку дії) є одним із засобів державного регулювання господарської діяльності. Також до ГК України доцільно включити норми про принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері

---

<sup>30</sup> Для порівняння згадаємо французьке господарське законодавство. Структура Комерційного кодексу Франції, який регулює майнові та організаційні аспекти господарської діяльності, очевидно, обумовила наступну обставину. У підрозділі Комерційного кодексу Франції про оснащення сфери комерційної діяльності (її планування, розширення тощо) окрема глава присвячена регулюванню деяких дозволів на реалізацію проектів у галузі торгівлі та готельної діяльності [476, с. 552–558].

господарської діяльності. Оскільки назва цих принципів у Законі про дозвільну систему має адміністративно-правовий акцент, варто інтегрувати їх до ГК України під назвою «принципи державного регулювання дозвільних відносин у сфері господарської діяльності». Також важливо у ГК України відтворити норми статті 4 Закону про дозвільну систему та статті 1 Закону «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (про вимоги до регулювання деяких аспектів дозвільних відносин виключно на рівні закону, про вичерпність законодавчого переліку дозвільних документів у сфері господарської діяльності).

Важливий системоутворюючий чинник найбільшої групи нормативних актів дозвільного законодавства – принципи видачі документів дозвільного характеру (принцип організаційної єдності, декларативний принцип і принцип мовчазної згоди). Однак ці принципи не варто закріплювати в ГК України, оскільки частина дозвільних відносин у сфері господарської діяльності не врегульована Законом про дозвільну систему, і до цієї групи відносин не завжди застосовні принципи видачі документів дозвільного характеру. Так, з огляду на високий рівень ризиків для суспільних інтересів контрольованих державою експортних поставок, необхідність збереження державної таємниці, охорони права інтелектуальної власності на науково-технічні розробки, перелічені принципи не слід застосовувати у дозвільних правовідносинах щодо передачі товарів військового призначення та подвійного використання.

Пропоновані нами доповнення до ГК України можна сформулювати у частині 4 статті 14 ГК, яка «регулює» відносини патентування, що зараз відсутні в економіці. Питання про те, яким чином структурно найкраще інтегрувати норми про дозвільні відносини у сфері господарської діяльності до ГК України, поки що залишаємо відкритим з огляду на можливий наступний етап кодифікації господарського законодавства. Із цього приводу у науковій літературі є різні пропозиції. Б. Г. Розовський розглядає можливість розширення ГК України до кількох книг, у першій з яких будуть зосереджені норми, загальні для регулювання всіх сфер господарської діяльності, а інші побудовані з урахуванням специфіки її окремих видів [479, с. 151]. За умови такого варіанту кодифікації господарського законодавства основні положення дозвільного законодавства мають бути закріплені в першій книзі ГК України. О. П. Подцерковний пропонує повністю включити до положень нового ГК України Закон про дозвільну систему. Мабуть, мотивом такої пропозиції є те, що цей Закон є одним із основоположних для порядку здійснення



господарської діяльності [480, с. 726]. Такий спосіб кодифікації не можна виключати за умови, що обсяг ГК України буде суттєво розширюватися. У такому випадку логічним буде включення до ГК України також Переліку документів дозвільного характеру. Цей варіант господарсько-правової кодифікації, як і інші, потребує подальшої наукової дискусії.

Дослідивши конституційні норми й принципи, які окреслюють фундаментальні основи дозвільного законодавства, зупинимося детальніше на такій групі джерел правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання, як закони. На сьогоднішній день закони про дозвільні відносини у сфері господарської діяльності можна поділити на три основні групи, норми яких функціонально пов'язані об'єктом правового регулювання:

1. Закони «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» і «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», які можна вважати профільними (фундаментальними) для системи дозвільного законодавства у сфері господарювання.

2. Закони, що регулюють окремі види господарської діяльності, визначають правовий режим деяких об'єктів матеріального світу (автомобільних доріг, пестицидів та агрохімікатів, насіння й садивного матеріалу, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів), акти законодавства про охорону праці, культурної та археологічної спадщини, сфери дорожнього руху, благоустрою й санітарно-епідемічного благополуччя населення, у галузі забезпечення безпечності та якості продукції, карантину рослин, про радіочастотний ресурс, окремі акти зовнішньоекономічного, екологічного й земельного законодавства. Їх вичерпний перелік стосовно відносин з видачі документів дозвільного характеру закріплено в додатку до Переліку документів дозвільного характеру (наприклад, закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про ветеринарну медицину», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про карантин рослин», «Про радіочастотний ресурс України», «Про відходи», «Про тваринний світ», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про телекомунікації», Кодекс торговельного мореплавства України). Ці закони містять розділи (глави) чи окремі статті, присвячені правовому регулюванню дозвільних відносин у сфері господарювання. Особливість цих норм у тому, що вони повинні узгоджуватися із загальними правилами Закону про дозвільну систему.

Зауважимо, що наведена вище рубрикація спеціального законодавства не є ідеальною, оскільки деякі закони важко «вмонтувати» у цей поділ. Так, окремі норми дозвільного законодавства містяться в актах законодавства,

що визначають правовий статус органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які виконують функції дозвільних органів (наприклад, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»).

3. Закони, які регламентують дозвільні відносини у сфері господарювання, виключені зі сфери дії Закону про дозвільну систему: Митний кодекс України, закони України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», «Про банки і банківську діяльність», «Про валюту і валютні операції», Повітряний кодекс України та деякі інші. Цей перелік законів вважаємо невичерпним з огляду на обсяг господарського законодавства, подальший аналіз якого може виявити наявність дозвільних відносин в різних галузях економіки.

Фундаментальне значення першої групи законів для правової регламентації дозвільних відносин у сфері господарювання полягає в тому, що в них: вичерпно закріплено перелік дозвільних документів, які мають бути отримані відповідними суб'єктами господарювання; розкрито засадничі для системи дозвільного законодавства поняття (документа дозвільного характеру, дозвільних органів тощо); окреслено суб'єктний склад дозвільних правовідносин у сфері господарювання, основи правового статусу цих суб'єктів; визначено законодавчі принципи, на яких базуються дозвільні відносини у сфері господарювання; закріплено правило про регулювання найважливіших аспектів дозвільних відносин у сфері господарювання на рівні закону (ст. 4 Закону про дозвільну систему), яке є обов'язковим для розробників нормативно-правових актів; урегульовано окремі базові правила видачі й припинення дії дозвільних документів. Мова йде про місце і строк видачі документів, загальне правило про видачу й анулювання, переоформлення дозвільних документів як різновиду адміністративної послуги, правила оформлення дозвільних документів, зміст принципів видачі дозвільних документів, основні підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру та його анулювання, основи правового режиму відомостей про документи дозвільного характеру та єдиної інформаційної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Важливість передбачених у законі понятійного апарату та принципів видачі документів дозвільного характеру<sup>31</sup> полягає в тому, що вони формують єдині засади взаємовідносин між дозвільними органами та суб'єктами господарювання незалежно від сфери господарської діяльності (видів господарських операцій). Як правило, у спеціальних законах

---

<sup>31</sup> Зміст, призначення, практику застосування цих принципів проаналізовано в науково-практичному коментарі до Закону про дозвільну систему [178, с. 22–42].

відсутні положення про видачу (переоформлення, анулювання) дозвільних документів через ЦНАПи, про правовий режим відомостей про документи дозвільного характеру, достатньо часто не закріплені підстави відмови у видачі й анулювання, строки видачі документів дозвільного характеру. Однак у силу положень ч.11 ст.4-1 Закону про дозвільну систему відповідні норми поширюються на дозвільні відносини, що виникають з приводу видачі й анулювання усіх документів дозвільного характеру у сфері господарювання. Отже, норми Закону застосовуються субсидіарно для заповнення прогалин спеціального правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання.

Положення законів про дозвільні відносини у сфері господарювання деталізовані в підзаконних нормативних актах, прийнятих Кабінетом Міністрів України та спеціально уповноваженим органом з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Мова йде про такі нормативно-правові акти, як:

постанови КМУ «Про затвердження Порядку повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» від 7 грудня 2016 р. № 922 та «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» від 25 серпня 2010 р. № 725;

постанови Уряду України (у деяких випадках – відомчі нормативно-правові акти), прийняті на розвиток положень спеціальних законів у сфері дозвільних відносин, у тому числі затверджені Урядом типові порядки видачі дозволів – стосовно дозвільних відносин за участю органів місцевого самоврядування (абз. 2 ч. 1 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Для прикладу можна назвати Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, затверджений постановою КМУ від 23 травня 2007 р. № 61, Порядок передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля, затверджений постановою КМУ від 13 грудня 2017 р. № 1026. Порядок погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів затверджений наказом МВС України від 4 серпня 2018 р. № 656. Дозвільні відносини у сфері господарювання, пов'язані з видачею висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи, регламентовані наказом МОЗ України від 9 жовтня 2000 р. № 247. Так само на відомчому рівні врегульовано порядок надання паспорту прив'язки (згаданий неодноразово наказ Мінрегіонбуду України від 21 жовтня 2011 р. № 244).

У низці випадків підзаконне регулювання є визначальним для відповідного виду дозвільних відносин з огляду на вкрай поверхове врегулювання цих відносин на рівні закону або пряму вказівку в спеціальних законах про цей спосіб регулювання дозвільних відносин, хоча такі положення суперечать вимогам статті 4 Закону про дозвільну систему. Адже виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, установлюються, зокрема, вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, анулювання документа дозвільного характеру, строк його дії або необмеженість строку дії, перелік та вимоги до документів, які необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру, тощо (ч. 1 ст. 4 Закону про дозвільну систему).

Подібна ситуація склалася, до прикладу, у регулюванні відносин з видачі й анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами, дозволів у сфері благоустрою й культурної спадщини, надрокористування, безпеки дорожнього руху (постанови Уряду України від 29 грудня 2003 р. № 2067, від 18 січня 2001 р. № 30, від 27 червня 2007 р. № 879). Підзаконний акт закріплює підстави відмови у видачі спеціальних дозволів на користування надрами, додаткові підстави зупинення дії таких дозволів, юридичні факти, з якими пов'язується можливість та недопустимість продовження строку дії спеціальних дозволів, у той час як профільний Кодекс України про надра лише закріплює право користувачів надр на першочергове продовження відповідного строку в разі необхідності (ч. 3 ст. 15, ч. 1 ст. 24 Кодексу про надра, п. 14, 15, 19–21 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами). Не регламентований ні в законі, ні на підзаконному рівні порядок видачі дозволу на будівництво (ремонт) господарських об'єктів на території вільної митної зони, передбачений статтею 432 МК України.

Використовуваний на зараз спосіб правової регламентації вказаних та інших різновидів дозвільних відносин у сфері господарювання очевидно знижує рівень гарантій підприємництва та можливості публічного та фахового обговорення проблемних питань взаємодії підприємців і державних органів із парламентського рівня до урядового. Водночас закріплення в спеціальних законах усіх базових правил дозвільних правовідносин можна було би вважати сигналом стабільності для інвесторів, господарюючих суб'єктів.

Розглянута проблема отримала своє тлумачення в судовій практиці застосування норм дозвільного законодавства у сфері господарювання. Так, постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 червня 2016 р. у справі № 826/2002/16 [481], залишена без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду № 826/2002/16 від

25 серпня 2016 р., визнала незаконним з моменту прийняття та скасувала пункт 8 змін, внесених постановою КМУ від 16 грудня 2015 року № 1173 до постанови КМУ від 29 грудня 2003 р. № 2067 «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами». Однією з підстав такого судового рішення стала неузгодженість окремих положень спірної урядової постанови з нормами Закону про дозвільну систему, за якими саме на рівні закону мають урегулюватися багато аспектів відносин, пов'язаних із одержанням документів дозвільного характеру [482].

Необхідно відмітити й той факт, що відносно деяких видів господарських операцій (діяльності) дозвільні відносини врегульовані незадовільно як на рівні закону, так і на підзаконному рівні. З цієї точки зору абсолютно незадовільним є правовий режим дозвільних документів у сфері поводження з відходами, охорони культурної спадщини, розміщення малих архітектурних форм та деяких інших.

Так, за законом зберігання та видалення відходів має здійснюватися за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, Уряд України має затвердити порядок надання вказаних дозволів (ч. 4 ст. 33, ст. 17, ч. 1 ст. 18 Закону «Про відходи»). У лютому 2016 р. утратила чинність урядова постанова, яка регламентувала дозвільні відносини в галузі поводження з відходами, і по сьогоднішній день вони взагалі не врегульовані. У Листі від 9 серпня 2018 р. № 8029/0/20-18 Державна регуляторна служба Україна висловила про можливість здійснення відповідних господарських операцій з урахуванням принципу мовчазної згоди і про неможливість відмови у видачі дозволів через відсутність затвердженого порядку їх видачі дозволів [483]. Аналогічна ситуація складається в сфері обігу продукції, виготовленої із застосуванням ГМО. Урядовою постановою від 3 вересня 2014 р. № 405 скасовано порядок видачі дозволу на ввезення продукції, отриманої з використанням ГМО, призначеної для науково-дослідних цілей, який не регулюється відповідним профільним Законом «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів».

Належне законодавче забезпечення прав учасників дозвільних відносин у сфері господарювання є важливим питанням економічної безпеки країни. Прогалини та недоліки дозвільного законодавства у сфері господарювання підривають інвестиційний клімат у державі, створюють можливості для недобросовісних дій посадових осіб, формують корупційні ризики, що в цілому є негативним сигналом для інвесторів. Важливість відповідних законодавчих положень для економіки підкреслює та обставина, наприклад, що Міністерство юстиції України,

оцінюючи інвестиційний клімат в Україні, розглядає законодавство про дозвільні відносини у сфері господарювання як окремий чинник його формування [484].

В описаних ситуаціях мова йде про такий стан правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання, який прямо ставить під загрозу публічні інтереси. Він свідчить про відсутність правової визначеності для учасників дозвільних правовідносин, а значить – відсутність верховенства права у відповідному сегменті правового регулювання дозвільних відносин. Крім того, відсутність законодавства, яке регулює втручання держави в економічне життя суспільства, неминуче компенсується бюрократичною нормотворчістю у вигляді чисельних підзаконних актів [485, с. 101], надсиланням листів-роз'яснень із «квазіправовими» нормами. Доводиться погодитись з дослідниками у сфері антропології права, що «...процес правового розвитку суспільства зовсім не нагадує рівномірний ланцюг послідовних формалізованих актів встановлення права... Реальна картина правоутворення є незрівнянно складнішою, строкатою, суперечливою, загадковою і прихованою» [486, с. 80–81].

До системи актів дозвільного законодавства належать також рішення органів місцевого самоврядування, якими регламентується порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, анулювання документів дозвільного характеру, що законами України віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування (абз. 2 ч. 1 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему).

Реалізація багатьох різновидів дозвільних правовідносин у сфері господарювання відбувається із залученням адміністраторів ЦНАП, унаслідок чого відбувається певне «перехресчування» відповідних господарських та адміністративних правовідносин, виникає потреба в їх узгодженому регулюванні. Як результат, безпосередньо пов'язані з базовими законами про дозвільні відносини у сфері господарювання й урегульовують окремі аспекти цих відносин також норми наступних інститутів законодавства:

1) законодавства про адміністративні послуги (варто тут згадати положення ч. 1 ст. 1, ч. 14 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему, які запропонували розуміти видачу й анулювання дозвільних документів як адміністративні послуги).

2) законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців у частині, що регламентує правовий режим Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Відомості про видачу документів дозвільного характеру вносяться до Єдиного державного реєстру відповідно до ч. 2 ст. 9

Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», ч. 2 ст. 6 Закону про дозвільну систему.

Зауважимо, що описаний спосіб правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання не є унікальним. Система господарського законодавства функціонує як складне утворення, що включає як галузеві (господарсько-правові) акти, так і двох- чи багатогалузеві нормативно-правові акти, які відносяться до господарського законодавства лише в частині, що стосується господарсько-правового регулювання [218, с. 58]. Юридична наука давно розуміє, що реальні відносини часто регулюються нормами різних галузей права [378, с. 360, 366].

Підбиваючи підсумки цій частині дослідження, зазначимо, що дозвільне законодавство у сфері господарювання володіє такими особливостями, як: наявність закону, базового для більшості актів дозвільного законодавства, і спеціальних законів, що врегульовують дозвільні відносини у сфері господарської діяльності; включення до відповідного правового масиву норм не тільки господарського, а й інших галузей законодавства.

Окремо слід відмітити роль роз'яснень Державної регуляторної служби України (раніше – Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва України) з питань застосування норм законодавства про дозвільні відносини у сфері господарської діяльності, а також роз'яснень інших центральних органів виконавчої влади. Дозвільні відносини у сфері господарювання є одним з небагатьох різновидів організаційно-господарських відносин, у процесі реалізації яких сторони враховують акти тлумачення дозвільного законодавства у сфері господарювання.

Такі роз'яснення за правовою природою є актами офіційного легального загального тлумачення [487, с. 234–235], оскільки надаються спеціально уповноваженим органом з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, який володіє правом узагальнювати практику застосування законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру (ст. 9 Закону про дозвільну систему). Науково-практичний коментар до Закону про дозвільну систему [178] достатньо часто звертається до роз'яснень ДРС. Можна навести такі приклади цих актів, які зберігають своє значення для учасників дозвільних відносин уже не один рік: Інформаційний лист щодо дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами від 9 серпня 2018 р. № 8029/0/20-18; Інформаційний лист стосовно переоформлення документів дозвільного характеру від 24 лютого 2016 р. (усі вони розміщені на сайті ДРС).

За допомогою роз'яснень спеціального уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності заповнювались і заповнюються зараз прогалини правового регулювання дозвільних відносин. Також вони сприяють формуванню єдиної в межах країни практики застосування норм дозвільного законодавства, усувають неясності в правовому регулюванні. Фактичний вплив роз'яснень на діяльність дозвільних органів, ЦНАПів і дозвільні відносини у сфері господарювання є незаперечним. Однак об'єктивною необхідністю є заповнення прогалин у дозвільному законодавстві, що забезпечить належний стан правової регламентації дозвільних відносин у сфері господарювання, недопущення підміни реальної законотворчості відомчою правотлумачною діяльністю.

Як бачимо, правове регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання забезпечується розгалуженою системою джерел. Незважаючи на важливе значення для їх регулювання міжнародних договорів, зростаючу роль рішень Європейського суду з прав людини і Верховного Суду, головним джерелом правового регулювання дозвільних відносин залишаються акти законодавства різного рівня.

#### 4.2. Місце норм права про дозвільні відносини у сфері господарювання в системі господарського права

Важливим теоретичним питанням є місце норм актів законодавства, які врегульовують дозвільні відносини у сфері господарювання (дозвільного законодавства у сфері господарювання), у системі господарського законодавства України. На нашу думку, ці норми в своїй сукупності утворюють міжгалузевий інститут. Він об'єднує правові норми різних галузей законодавства, присвячених правовому регулюванню відносин, які виникають з приводу видачі, анулювання (скасування), продовження строку дії, зупинення, переоформлення дозвільних документів. Обґрунтуємо цю тезу детальніше.

Інститут права (правовий інститут) тлумачать у такий спосіб: це заснована на законі сукупність норм, призначених регулювати в межах предмета даної галузі права таке, що є відносно самостійним, суспільне відношення, а також пов'язані з ним похідні відносини [488, с. 64–67]; це сукупність відокремлених, взаємопов'язаних правових норм, що утворюють частину галузі права та регулюють певну сторону однорідних суспільних відносин [489, с. 198]; регламентована та конкретизована правовим режимом цілісна сукупність однорідних юридичних норм, за



допомогою яких здійснюється регулювання певної групи суспільних відносин через застосування відповідного методу правового регулювання з метою досягнення відповідної цілі [490, с. 81].

У науковій літературі зазвичай наводяться наступні ознаки інституту права: регулює певний вид однорідних суспільних відносин; являє собою сукупність норм, яка є відносно автономною у складі галузі права; забезпечує цілісне, відносно завершене правове регулювання певного соціального феномена; має загальну мету, основну ідею (принципи); використовує специфічні поняття та юридичні конструкції [485, с. 45; 490, с. 81; 491, с. 15].

С. С. Алексєєв визначав головною ознакою інституту права те, що він забезпечує самостійну й відносно завершену регулятивну дію на певну ділянку відносин. Також учений відмічав меншу автономність правових інститутів порівняно з галузями права і те, що вони не утворюють таких відносно замкнутих механізмів регулювання, які властиві галузям, – правові інститути лише у сполученні, взаємодії забезпечують галузеве регулювання. Для досягнення цілей регулювання правовий інститут повинен мати повний «комплект» норм, за допомогою яких можна охопити всі важливі питання регулювання відповідної ділянки суспільних відносин. Крім того, правовий інститут характеризується фактичною і юридичною однорідністю. Його зміст виражений у специфічній групі понять, загальних положень і термінів. Один із найяскравіших показників регулятивних особливостей правового інституту – своєрідність властивої інституту юридичної конструкції [492, с. 119–123]. Також дослідники відмічають, що правовий інститут є завжди комплексом, сукупністю правових норм, що має певний набір юридичних засобів, необхідних для впливу на відповідне суспільне відношення. Інститут має внутрішню організацію, системну цілісність і є неподільним у рамках системи права [490, с. 80–81].

Ці твердження є справедливими повною мірою щодо інституту дозвільного законодавства у сфері господарювання. Сукупність правових норм, які врегульовують дозвільні відносини у сфері господарської діяльності, володіє характеристиками, притаманними інституту права. Насамперед, інститут дозвільного законодавства присвячений правовому регулюванню відокремленої в числі інших організаційно-господарських відносин групи відносин – дозвільних відносин у сфері господарювання. Відповідна сукупність норм є відносно автономною в складі галузі господарського права. Автономність цього правового інституту забезпечується як предметом правового регулювання, так і системою

законодавчих актів, які регулюють дозвільні відносини у сфері господарювання спеціально й відмінно від решти груп відносин у сфері управління господарською діяльністю. Дозвільні відносини у сфері господарювання будуються із застосуванням принципів дозвільної системи у сфері господарювання, спеціальних принципів державної політики у цій сфері господарських відносин, характеризуються особливими юридичними фактами, що обумовлюють виникнення, зміну й припинення правовідносин.

Інститут дозвільного законодавства, базуючись на засадничих нормах Конституції України і ГК України, має власну внутрішню організацію, системну цілісність і є неподільним у рамках системи господарського права. Структурно закони інституту дозвільного законодавства складають три блоки, два з яких нерозривно пов'язані між собою, є взаємодоповнюючими, а третій блок законів регулює відносно відокремлену групу дозвільних відносин у сфері господарювання, яку недоцільно або неможливо з об'єктивних причин регламентувати за загальними правилами, визначеними Законом про дозвільну систему. Норми вказаних груп законів деталізовані в підзаконних нормативно-правових актах та актах органів місцевого самоврядування. Отже, у цілому відповідні нормативно-правові акти формують неподільну цілісну систему правових норм, приурочених до правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарської діяльності. Причому відповідне правове утворення забезпечує відносно завершене правове регулювання цих суспільних відносин, оскільки інших законодавчих актів, які би повно й цілісно врегульовували дозвільні відносини у сфері господарювання, немає поза рамками дозвільного законодавства. Таке правове регулювання є відносно завершеним, оскільки воно неможливе без загальних положень Конституції України, ГК України та процедурних норм законодавства, що врегульовує порядок надання адміністративних послуг і функціонування Єдиного державного реєстру. Такий спосіб організації правового регулювання загалом притаманний правовим інститутам як складовим галузей права. Правовий інститут – це автономна, але не самостійна складова частина системи права / законодавства.

Норми дозвільного законодавства оперують власною спеціальною термінологією (наприклад, спеціальними є поняття документа дозвільного характеру, дозвільних органів) та юридичними конструкціями (принципи видачі документів дозвільного характеру). Сам інститут також володіє специфічною правовою конструкцією – мова йде, насамперед, про три-блокову складову інституту.

Як правило, правова регламентація дозвільних відносин у сфері господарювання здійснюється в спеціальних законах і відповідних їм підзаконних нормативно-правових актах за такою умовною схемою: установлення обов'язку суб'єктів господарювання отримати дозвільний документ для проведення певної господарської операції, визначення умов видачі дозвільних документів, підстав і порядку їх анулювання (скасування), в окремих випадках – порядку продовження строку їх дії, зупинення, а також відповідальності суб'єктів господарювання за порушення дозвільного законодавства. Правила переоформлення більшості дозвільних документів відсутні у спеціальних законах та підзаконних нормативних актах. Указана «схема» правового регулювання закладена структурою Закону про дозвільну систему.

Завданням дозвільного законодавства у сфері господарювання має бути створення належних правових передумов для ефективного економічного обігу та правового господарського порядку в різних галузях господарювання, забезпечення поєднання публічних і приватних інтересів у різних сферах господарювання. Дозвільне законодавство є однією з правових «цеглинок», що забезпечують правовий фундамент суспільного господарського порядку в Україні (для визначеного законом кола господарських операцій і деяких видів господарської діяльності). У цьому зв'язку необхідно підкреслити особливу економічну спрямованість дозвільного законодавства як елемента системи господарського законодавства, що відрізняє його від цивільного та адміністративного. Економічне призначення правового регулювання деякі вчені ставлять на перше місце в господарському праві [493, с. 43].

У чинному дозвільному законодавстві економічне призначення державного регулювання господарювання враховувалося, про що свідчать, зокрема: 1) принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності (ст. 3 Закону про дозвільну систему); 2) принципи видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (абз. 8–11 ст. 1, ч. 5, 6 ст. 4 Закону про дозвільну систему); 3) закріплені законами умови видачі й анулювання дозвільних документів (зокрема, ч. 7 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему). Указані принципи, серед іншого, спрямовані на спрощення доступу підприємців до отримання права на проведення окремих господарських операцій / діяльності, визначених законом, що має сприяти мінімізації витрат зусиль підприємців на спілкування з дозвільними органами. Це повинно допомогти їм оптимізувати організацію господарської діяльності.

Окрім власної мети, принципів, спеціальної термінології, інститут дозвільного законодавства володіє юридичними засобами, необхідними для впливу на відповідне суспільне відношення. До числа таких засобів

слід віднести правила про контроль і нагляд, відповідальність за правопорушення у дозвільних відносинах у сфері господарювання та інші засоби забезпечення виконання відповідних господарських зобов'язань.

Теоретик права О. І. Ющик [485, с. 71] вважає, що реальний зміст (необхідні складові) конкретних правових інститутів має включати: набір вихідних суб'єктивних прав; сукупність юридичних фактів, які визначають умови існування цих прав; систему гарантій реалізації вказаних прав. Видається, проведений аналіз елементів складу дозвільного правовідношення у сфері господарювання підтвердив наповненість норм дозвільного законодавства у сфері господарювання відповідним змістом. Ці норми приурочені забезпеченню права суб'єктів господарювання на здійснення окремих господарських операцій. Дозвільні відносини у сфері господарювання виникають, змінюються й припиняються на підставі достатньо специфічних юридичних фактів. При цьому реалізація прав суб'єктів господарювання забезпечується визначеними законодавством правовими засобами.

Отже, у системі господарського права (законодавства) сформувався цілісний та відносно автономний інститут дозвільного законодавства. При цьому варто підкреслити, що належне правове забезпечення дозвільних відносин у сфері господарювання є можливим лише за умови застосування загального методу господарського права, загальних принципів господарювання, положень ГК України про організаційно-господарські зобов'язання й правовідносини та інших базових положень господарського законодавства.

Згідно з класифікацією правових інститутів, запропонованою С. С. Алексєєвим [492, с. 135–149], інститут дозвільного законодавства можна охарактеризувати як регулятивний предметний правовий інститут – його норми приурочені правовому регулюванню певної ділянки господарських відносин (дозвільних відносин у сфері господарювання).

На нашу думку, інститут дозвільного законодавства є комплексним міжгалузевим правовим інститутом. Існування міжгалузевих комплексних правових інститутів, які складаються з правових норм різних галузей, визнавали радянські теоретики права, про можливість міжгалузевих інститутів зазначають і сучасні українські вчені (зокрема, О. Ф. Скакун [494, с. 248], П. М. Рабінович [495, с. 125]). С. В. Поленіна поділяла міжгалузеві інститути на міжгалузеві функціональні та міжгалузеві «суміжні» (пограничні) інститути [496, с. 71–74]. За такою класифікацією інститут дозвільного законодавства можна кваліфікувати як міжгалузевий функціональний інститут, оскільки він утворюється на межі неоднорідних галузей права (господарського, адміністративного, екологічного та інших).

С. С. Алексєєв визначає міжгалузеві комплексні інститути як спільноти (об'єднання) норм, які також являють собою результат певного подвоєння структури права; цим утворенням властиві особливості, притаманні комплексним галузям [492, с. 159–160]. Специфікою комплексних галузей є те, що предмет їх регулювання не потребує особливого методу й механізму регулювання. Однак їх предмет вимагає відносно відособленого нормативного регулювання, також окремих специфічних принципів, положень і прийомів регулювання. При цьому норми такої галузі права мають головну «прописку» в різних основних галузях права [492, с. 193].

Вище проілюстровано, що аналізований правовий інститут дійсно має відносно відособлене нормативне регулювання, окремі специфічні принципи, положення й прийоми регулювання. Щодо специфіки розташування норм інституту дозвільного законодавства у системі права слід відмітити наступне.

Як відмічалось, у числі необхідних для правового впливу на дозвільні відносини у сфері господарювання законів є Закон України «Про адміністративні послуги», що є актом адміністративного законодавства. Ця обставина є об'єктивно обумовленою, оскільки видача, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру здійснюється через ЦНАПи. Така процедура застосовується повсюдно в світі з метою мінімізації контактів підприємців з чиновниками та спрощення отримання адміністративних послуг. Описана обставина правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання є першим свідченням міжгалузевого характеру інституту дозвільного законодавства.

Міжгалузевий характер дозвільного законодавства також пояснюється тим, що норми про дозвільні відносини у сфері господарювання містяться не тільки в актах господарського законодавства (наприклад, законах «Про рекламу», «Про радіочастотний ресурс», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про банки та банківську діяльність»), а й у законодавчих актах інших галузей законодавства. Багато таких норм включено до актів екологічного законодавства, законодавства про охорону культурної спадщини й охорону праці, про дорожній рух, про благоустрій тощо.

Міжгалузевий характер інституту дозвільного законодавства можна пояснити складністю й специфікою відносин, які виникають між підприємцями та дозвільними органами в зв'язку з набуттям та реалізацією прав на здійснення певних господарських операцій (господарської діяльності). Такі права реалізуються суб'єктами господарювання у різних сферах життєдіяльності суспільства: будівництва, благоустрою, національної безпеки, екологічної безпеки, природокористування,

ресторанного обслуговування, збереження культурної спадщини та дорожнього руху, на фінансових ринках. Зрозуміло, що захист прав у переліченому розмаїтті суспільних відносин може бути забезпечений із застосуванням правового інструментарію не однієї, а багатьох галузей права. У числі цих галузей – господарське право, яке у відповідних сферах суспільного життя може застосовувати різні засоби державного регулювання з метою забезпечення здійснення господарських операцій та господарської діяльності у загальногосподарському інтересі. Одним із важливих засобів державного регулювання тут виступає видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів.

Бачення інституту дозвільного законодавства як міжгалузевого комплексного інституту відповідає сучасному розумінню системи права як поліструктурного та багаторівневого правового утворення. Як указують сучасні теоретики права [491, с. 10], норми права утворюють декілька автономних структур. Причому слід враховувати, що нормативно-правові форми (акти) не мають «порту приписки» в якійсь лише одній галузі права, що виключає можливість їх використання в інших галузях [485, с. 32].

Отже, дозвільне законодавство у сфері господарювання можна визначити як міжгалузевий комплексний правовий інститут, спрямований на правове регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання, забезпечення належних умов для ефективного економічного обігу, правового господарського порядку з використанням загального методу господарського права.

Розв'язуючи питання про місце правових норм про дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності в системі господарського законодавства, слід виходити з пропонованої вченими-господарниками системи господарського законодавства. Питання про систему господарського права й законодавства опрацьовано недостатньо у посткодифікаційний період.

Як правило, нормативні акти господарського законодавства поділяють на акти загальної й особливої частини, а також за юридичною силою [60, с. 91; 98, с. 91–93; 107, с. 21], часом розподіляють їх за окремими критеріями. Наприклад, за сферою дії нормативні акти поділяються на загальнодержавні нормативні акти, нормативні акти органів влади АРК, регіональних органів управління, органів місцевого самоврядування і суб'єктів підприємництва [60, с. 91–92].

В. С. Щербина класифікує нормативні акти за змістом норм господарського права на: акти, норми яких є загальними правилами функціонування господарських відносин; компетенційні акти; нормативні акти, що регулюють технічні параметри виробництва та його результати;

нормативні акти, що виражають норми-завдання [98, с. 94]. В. С. Мілаш за змістовною ознакою поділяє масив господарського законодавства на нормативно-правові акти, якими встановлюються (регулюються): загальні засади функціонування господарського обороту, порядок легалізації суб'єктів господарської діяльності, діяльність владних структур та їх організаційно-господарські повноваження, правовий статус суб'єктів господарювання, правові й організаційні засади якості продукції та технічні параметри виробництва; ті, якими впорядковуються господарсько-виробничі відносини у межах окремих виробничих ринків та інституціоналізуються засоби державного регулювання відносин, що виникають у межах цих ринків; нормативні акти, що регламентують порядок здійснення окремих різновидів господарської діяльності й ті, що регламентують порядок укладення та виконання окремих господарських договорів [107, с. 21–24]. О. М. Вінник та В. С. Щербина до інститутів господарського законодавства відносять нормативно-правові акти, що регулюють ринок капіталів, страхування, інвестиційну діяльність, зовнішньоекономічну діяльність тощо [55, с. 38; 98, с. 98–100]. Також нормативно-правові акти поділяють на загальні закони, закони про види та правовий статус суб'єктів господарювання, закони про окремі види господарської діяльності та підзаконні нормативно-правові акти [497, с. 17]. Звертає на себе увагу розгорнута класифікація інститутів господарського права (законодавства) на загальну та спеціальну частини, запропонована деякими харківськими вченими [60, с. 78–79], при цьому у числі інститутів загальної частини називається інститут легалізації суб'єктів підприємницької діяльності (у тому числі реєстрації, ліцензування, сертифікації).

Система господарського права (законодавства) має вибудовуватись за такими основними елементами, як інститути й підгалузі права. Найбільш цілісною, на наш погляд, є концепція системи господарського права, яку протягом років розробляв О. П. Віхров. Зокрема, він запропонував систему господарського права, що включає три частини. Загальна частина об'єднує правові норми та інститути, що є загальними для всіх видів господарської діяльності, усіх сфер і галузей економіки. Норми та інститути особливої частини регулюють функціональні види господарської діяльності. У спеціальній частині відображено особливості правового регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки [498]. У такій системі господарського права дозвільне законодавство, напевно, мало би стати складовою інституту правового статусу суб'єктів господарського права, нарівні із законодавством про ліцензування господарської діяльності [498, с. 30]. Однак такий підхід до

структурування господарського права, коли норми про ліцензійні відносини визначаються складовою інституту суб'єктів господарського права, підлягає подальшому опрацюванню. Видається, він є результатом недостатньої уваги в науці господарського права до ліцензійних і дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності та недооцінення відповідних засобів державного регулювання господарської діяльності. Більш справедливим, обґрунтованим і логічним було би визначення місця інституту дозвільного законодавства, за класифікацією О. П. Віхрова, у числі інших інститутів особливої частини господарського права, присвяченої правовому регулюванню функціональних видів господарської діяльності.

З огляду на призначення норм аналізованого правового інституту логічним було би визначити місце дозвільного законодавства в системі господарського законодавства як того правового інституту, що визначає загальні засади функціонування господарського обігу. Зважаючи на значення організаційно-господарських відносин для забезпечення формування правового господарського порядку в країні, варто виокремлювати в системі господарського права й законодавства підгалузевий організаційно-господарських зобов'язань, складовою якого є міжгалузевий інститут дозвільного законодавства у сфері господарювання.

#### 4.3. Значення судової практики для правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання та сфери правозастосування

Правова реальність формується не тільки з нормативних документів, а й із правової ідеології, повсякденного досвіду, що має справу з проявами правового життя [3, с. 132]. Взаємовідносини учасників дозвільних відносин у сфері господарювання для дослідників і широкого кола зацікавлених осіб проявляють себе в рішеннях адміністративних і господарських судів України у справах, пов'язаних із застосуванням норм дозвільного законодавства у сфері господарювання.

Із прийняттям у 2010 році Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у теорії права вчергове актуалізувалося питання про місце судового прецеденту в системі джерел права України. Чинна редакція цього Закону (ч. 5, 6 ст. 13) та Господарський процесуальний кодекс (ч. 4 ст. 236), Цивільний процесуальний кодекс (ч. 4 ст. 263) та Кодекс адміністративного судочинства України (ч. 5 ст. 242) закріплюють правило про обов'язковість висновків щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, для всіх суб'єктів владних повноважень та



необхідність їх врахування в роботі іншими судами. Очевидно, цитовані правові норми є результатом поступової конвергенції романо-германського права та англосаксонського права, яка, на думку дослідників [499, с. 9], супроводжується підвищенням ролі та значення судового прецеденту в переважній більшості держав-членів ЄС.

У країнах континентальної Європи багато вчених, юристів традиційно відмовляються визнавати юридичну силу судових прецедентів, надаючи безумовний пріоритет законодавству [500, с. 199]. Однак на практиці європейські суди систематично послуговуються судовими прецедентами [501, с. 6]. Визнання правотворчої ролі судової практики фактично відбулося в Німеччині, Греції, Данії, Португалії, Нідерландах, Фінляндії, Норвегії, в Іспанії вона визнана офіційно [500, с. 202–204].

Питання про поняття, значення й місце судової практики загалом та рішень вищих судових інстанцій зокрема в правовій системі України є достатньо глибоко опрацьованим у науковій літературі України, проте й дискусивним. Детальний огляд відповідних чисельних загальнотеоретичних позицій у своїх публікаціях надав, наприклад, В. І. Татьков [502]. Як відмічає Т. М. Анакіна [499, с. 8], обов'язок судів враховувати свої попередні рішення в принципі притаманний здійсненню правосуддя, впливає з таких характеристик цього явища, як: недискримінаційне ставлення, однотайність, правова визначеність, правова передбачуваність і послідовність.

Можливість визнання рішень Верховного Суду судовими прецедентами за чинним законодавством вважається спірною [499; 503; 504; 505]. Один із найавторитетніших дослідників питання судової правотворчості С. В. Шевчук стверджує, що незважаючи на фактичне визнання нормативної характеристики актів судової влади, за своєю природою вони залишаються актами застосування норм права судовою владою, результатом здійснення правосуддя. У романо-германській правовій системі судові рішення розглядаються як додатковий засіб тлумачення положень законодавства, судам заборонено обґрунтовувати свої рішення лише посиланнями на свою попередню практику як на єдину підставу для прийняття рішення [503, с. 106, 107, 310–312].

Акти узагальнення судової практики вищих судових органів традиційно кваліфікуються як квазіджерела права [506, с. 30]. Водночас деякі дослідники стверджують, що судова практика є джерелом адекватної інформації про необхідність удосконалення українського законодавства та відмічають її нормотворчу функцію [507, с. 91, 94]. Можна погодитися з тим, що узагальнення судової практики та правові висновки – найбільш дієві для подолання латентних недоліків нормативно-правових актів [508, с. 14].

Судова практика має суттєвий праворегулюючий потенціал. Роль судової практики як одного з джерел права для господарських договірних відносин дослідила О. А. Беяневич [105, с. 19–21]. Вчена розглянула судову практику в динамічному й статичному аспектах – і як діяльність, і як результат відповідної діяльності (соціально-правовий досвід), класифікувала судову практику й підкреслила непересічне значення рішень Конституційного Суду України, Верховного Суду та інших судів загальної юрисдикції як джерел права. Деякі інші вчені-господарники досліджують судову практику в аналогічному контексті, звертаючися також до рішень Європейського суду з прав людини як одного з елементів судової практики [473, с. 153–166; 509, с. 58]. В. О. Коверзнев указує на допоміжну роль судових рішень у формуванні джерел права, призначення яких – заповнення прогалин законодавства, усунення його суперечностей [509, с. 58]. Дослідник суддівського правозастосування О. В. Кот відстоює позицію про необхідність визнання судових актів Верховного Суду правовими регуляторами суспільних відносин у сфері господарювання, а отже й джерелами права [505, с. 7]. Н. М. Корчак визнає судову практику джерелом конкурентного права [264, с. 109]. Академік В. К. Мамутов на одній з міжнародних науково-практичних конференцій висловився про недооцінку судової практики як джерела права. На його думку, вона сприяє зменшенню законодавчої інфляції та запобіганню подальшій деталізації законодавчого регулювання [510, с. 179–180].

Визначення судової практики як невід'ємної складової права та джерела права є логічним у контексті такої філософської концепції, як соціологізм. Ця філософська течія розглядає право не як набір норм, а як соціальну дію людей; у процесі тлумачення, застосування та створення соціальних норм, підкріплених юридичною дією, і реалізується право [3, с. 33]. Дія права в ситуації порушення суб'єктивних прав господарюючих суб'єктів проявляє себе насамперед у судових рішеннях, якими відновлюються порушені права. Через обов'язкову силу судових рішень, визнану законом прецедентність рішень Верховного Суду право набуває реальної дії, «оживає».

Вважаємо, що судова практика для правового буття українського суспільства, формування правового поля функціонування економіки є вкрай важливою з кількох причин. Завдяки особливим властивостям судових рішень як актів правозастосування, актів тлумачення права, а також специфічним правовим властивостям рішень Верховного Суду судова практика вирішення спорів між учасниками господарських правовідносин (у тому числі дозвільних правовідносин у сфері

господарювання) виконує функцію одного з правових феноменів, які творять актуальну правову реальність. Судова практика є одним із шляхів формування образу права.

У своїх рішеннях Верховний Суд інтерпретує законодавчі положення й визначає основні орієнтири в їх правозастосуванні для широкого кола учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання. З огляду на це важливо дослідити відповідні актуальні правові позиції Верховного Суду. Цей аналіз може допомогти виявити певні типові правові проблеми, які постають перед учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання, найбільш конфліктні, з точки зору правозастосування, ділянки правової дійсності, суперечливі правові норми. У такий спосіб можна напрацювати напрямки необхідних для практики законодавчих змін, а також чіткіше викристалізувати підхід до розуміння судової практики як джерела / потенційного джерела права.

Під час дослідження виходимо з уявлення про судову практику як результату діяльності судів загальної юрисдикції (рішень судів, насамперед Верховного Суду, та узагальнюючих роз'яснень судової практики Верховного Суду), Конституційного Суду України (рішень з питань конституційності нормативно-правових актів та інтерпретаційних рішень). Щодо практики Європейського суду з прав людини, то з огляду на правовий статус ЄСПЛ та особливий правовий характер / статус його рішень вважаємо за доцільне відокремлювати рішення ЄСПЛ від матеріалів судової практики судів України. Такі рішення є результатом роботи міжнародної судової установи, яка не здійснює тлумачення норм українського законодавства та їх застосування, а проводить перевірку дій / бездіяльності держави на предмет їх відповідності загальноєвропейським стандартам прав людини (юридичної особи). Зважаючи на сутнісний аспект діяльності ЄСПЛ, її мету, змістовну характеристику рішень ЄСПЛ, правові наслідки прийняття відповідних рішень і специфіку їх виконання, не варто визначати рішення ЄСПЛ як складову частину судової практики. Отже, розглянемо практику судів загальної юрисдикції, насамперед, Верховного Суду як вищої судової інстанції, що формує загальнообов'язкові правові позиції.

За правилами процесуального законодавства України судова правотворчість Верховного Суду є можливою в двох основних формах: формування правових позицій в окремих судових справах і прийняття рекомендаційних роз'яснень Пленумом Верховного Суду. Після початку роботи нового Верховного Суду в грудні 2017 року Пленум Верховного Суду не приймав жодних постанов із питань судової практики правозастосування. У постановах Верховного Суду України питання

практики застосування дозвільного законодавства у сфері господарювання аналізувалися мало. Тим більше актуальним і практично значимим завданням є аналіз судових рішень Верховного Суду у спорах між учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання, виявлення тенденцій відповідної судової правотворчості. Правові позиції Верховного Суду власне у спорах, що виникають з дозвільних правовідносин у сфері господарювання, спеціально майже не досліджувалися. Лише окремі судові рішення зі спірних питань правозастосування в цій сфері є об'єктом уваги фахівців [511] або аналізуються в числі матеріалів судової практики, що складається на певних ділянках правового регулювання [128; 512].

З огляду на розмаїття дозвільних відносин у господарській сфері та масштабність судової практики зосередимося на аналізі судової правотворчості в галузях містобудування та охорони довкілля. Моніторинг судових рішень підтверджує, що саме в цих сферах державного регулювання господарської діяльності й виникає найбільша кількість судових спорів між учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Судові справи, пов'язані з порушенням законодавства про викиди в атмосферне повітря, бездозвільним спеціальним використанням лісових і водних ресурсів, надр, самочинним будівництвом, є достатньо чисельними. Значно менше спорів стосовно правомірності експлуатації малих архітектурних форм за паспортами прив'язок та спорів щодо права на розміщення зовнішньої реклами. Судові справи, які стосуються захисту прав учасників дозвільних правовідносин в інших сферах державного регулювання, практично поодинокі. Відмітимо масштабність господарських операцій, які здійснюються в Україні без отримання необхідних дозволів у різних галузях економіки, що створює серйозні ризики для публічних інтересів. Так, Департамент з питань державного архітектурно-будівельного контролю в Києві у складі КМДА повідомив, що станом на жовтень 2019 р. у столиці зводилося понад 100 незаконних будівель [513]. У 2019 році в судах розглядалася 191 справа про знесення самочинно збудованих об'єктів або здійснення відповідної перебудови [514].

Звернення до наявних в Єдиному державному реєстрі судових рішень матеріалів судової практики, дайджестів практики Великої Палати Верховного Суду свідчить про достатнє поширення в Україні порушень дозвільного законодавства у сфері господарювання, вимог правового господарського порядку сторонами дозвільних правовідносин. Причому такі порушення вчиняються рівною мірою і суб'єктами господарювання, і дозвільними органами. У низці судових справ Верховний Суд, вирішуючи

правові конфлікти, висловлює правову позицію щодо правильності тлумачення й застосування норм дозвільного законодавства або заповнення його прогалин.

Так, в окремих судових рішеннях Верховний Суд викладав власне бачення розв'язання проблеми законного провадження господарської діяльності в умовах неврегульованості відносин з видачі й анулювання деяких різновидів дозвільних документів; відповідна практика Суду неоднозначна. Для прикладу, позовна вимога у справі № 910/8122/17 стосувалася припинення господарської діяльності дельфінарію в частині експлуатації дельфінів афалін та морських котиків до моменту отримання дозволів на право займатися розведенням у напіввільних умовах чи в неволі видів тварин, які занесені до Червоної книги України, та на проведення заходів із залученням тварин і на утримання диких тварин у неволі. У постанові Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у цій справі [515] констатовано, що відсутність установленого чинним законодавством спеціального порядку видачі дозволів не надає права суб'єктам господарювання здійснювати діяльність з використання диких тварин без відповідних дозволів, оскільки це заборонено законодавством. Як випливає з положень судового рішення (п. 49, 50), звернення суб'єкта господарювання за дозволом та відмова в його отриманні з підстав відсутності порядку видачі дозволів ситуацію не змінює. Однак розглядаючи справу про дозвільні правовідносини стосовно операцій з поводження з відходами, Верховний Суд зайняв іншу позицію. Він указав, що контролюючі органи не вправі зобов'язувати суб'єктів господарювання отримувати дозвільні документи в ситуації, коли Уряд України не запровадив механізм надання відповідних дозволів (постанова ВС від 5 червня 2019 р. у справі № 816/581/16) [516].

Достатньо добре напрацьована й стабільна судова практика вирішення спорів про анулювання дозвільних документів (окремі приклади наводилися в роботі). Меншою є кількість справ щодо законності відмови у видачі дозвільних документів (наприклад, постанови ВС від 24 березня 2020 р. у справі № 640/13670/19 [517], від 21 березня 2019 р. у справі № 817/498/17 [518]). Ще одна категорія судових спорів у досліджуваній сфері – спори про визнання незаконною бездіяльності дозвільних органів у дозвільних відносинах та зобов'язання їх вчинити певні дії. Як правило, мова йде про відсутність ініціативи дозвільних органів у припиненні прав за дозвільними документами в разі порушень зі сторони суб'єктів господарювання. Верховний Суд не виключає такої можливості, але наголошує на наступних правилах. Визнаючи протиправною бездіяльність суб'єкта

владних повноважень та зобов'язуючи його прийняти конкретне рішення, суд має встановити наявність усіх обов'язкових обставин, з якими закон пов'язує виникнення у суб'єкта певного права (наприклад, постанова КАС у складі ВС від 20 травня 2019 р. у справі № 826/11885/16 [519]).

Багато правових судових конфліктів стосується застосування засобів забезпечення виконання зобов'язань учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Мова йде про судові рішення щодо зупинення діяльності підприємств / будівництв, які порушують вимоги господарського або екологічного законодавства в процесі реалізації прав на господарські операції / діяльність згідно з виданими дозвільними документами, а також судові рішення у спорах щодо застосування принципу мовчазної згоди. За результатами дослідження останньої категорії судових рішень можна означити кілька основних усталених позицій (зокрема, вони чітко відображені в постановах Верховного Суду від 11 вересня 2019 р. у справі № 826/15869/17 [520], від 16 травня 2019 р. у справі № 818/600/17 [521], від 22 січня 2020 р. у справі № 826/9749/17 [522]).

1. У суб'єкта господарювання право на застосування принципу мовчазної згоди виникає лише за наявності певної системи умов, які закріплені в абз. 11 ч. 1 ст. 1 Закону про дозвільну систему.

2. Відмова у видачі дозволу має бути оформлена розпорядчим документом, визначеним законодавством, і не може підмінятися листуванням дозвільного органу із суб'єктом господарювання (дуже поширеним на практиці, в якому дозвільні органи повертають документи заявникам або роз'яснюють причини неможливості видачі дозволів). Таке листування не спростовує дію принципу мовчазної згоди.

3. Верховний Суд визнає за можливе застосовувати принцип мовчазної згоди не тільки у відносинах із видачі дозвільного документа, а й у відносинах щодо продовження строку дії дозволів, погодження рішень про надання дозвільних документів (постанови у справах № 826/15869/17, № 818/600/17).

4. У цій категорії спорів суди зазвичай не вдаються до таких способів захисту прав, як зобов'язання видати дозвільний документ або визнання права на провадження певної господарської операції за принципом мовчазної згоди. Вони зобов'язують дозвільні органи розглянути заяву про видачу (продовження строку дії) дозволу і прийняти відповідне рішення. При цьому суди або констатують в мотивувальній частині рішення наявність усіх умов для застосування принципу мовчазної згоди (справа № 826/15869/17 та ін.), або не досліджують це питання (наприклад, судові рішення у справі № 818/600/17).

З однієї сторони, такий підхід забезпечує захист публічних інтересів у тих випадках, коли суб'єкти господарювання не мають належних підстав для набуття прав на господарські операції, але дозвільні органи вчасно не прийняли рішення про відмову у видачі дозволу або прийняли його в недопустимій законом формі. З іншої сторони, недобросовісність можуть проявляти і дозвільні органи. Наприклад, розглядаючи справу № 813/3145/16 [523], суд установив, що дозвільний орган у строк, який майже вдвічі перевищує визначений законом, не приймав рішення про видачу дозвільного документа і повернув подані суб'єктом господарювання документи лише з однієї підстави – не зазначення позивачем потужності підприємства-позивача. Тільки після вирішення справи апеляційним судом позивач зміг спробувати отримати рішення дозвільного органу про видачу або відмову у видачі дозвільного документа.

На нашу думку, така позиція судових органів підриває сутність принципу мовчазної згоди як спростовної правової презумпції та засобу забезпечення виконання дозвільного зобов'язання, при цьому вона не забезпечує ефективного захисту прав суб'єктів господарювання.

У судовій практиці ефективний спосіб захисту прав розуміється так: він має виключати подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення суду не повинна виникати необхідність повторного звернення до суду, а має здійснюватися примусове виконання рішення (постанова ВСУ від 16 вересня 2015 р. у справі № 21-1465a15). За умов, коли суд визнає наявність правових підстав набуття права на провадження господарських операцій за принципом мовчазної згоди і при цьому лише зобов'язує дозвільний орган розглянути заяву суб'єкта господарювання, судовий захист не є ефективним. Адже правосуддя не досягає своєї мети – суд не вирішує правовий конфлікт між сторонами, не захищає право суб'єкта господарювання або не констатує безпідставність його праводомогань, а повертає сторони до ситуації, коли правовідносини між ними тільки виникали.

У сучасних реаліях рішення дозвільного органу, прийняте на виконання судового рішення про зобов'язання повторно розглянути заяву, може бути безпідставно негативним, що вимагатиме від суб'єкта господарювання повторного звернення до суду з вимогами про його скасування. Крім того, за період часу між прийняттям рішення суду та фактичними життєвими обставинами інший суб'єкт господарювання може скористатися спірним правом на здійснення господарської операції (на експлуатацію ділянок надр, інших природних ресурсів, на розміщення зовнішньої реклами тощо). У таких випадках передбачуваною є відмова

дозвільного органу у видачі / продовженні строку дії дозволу. У результаті сторони дозвільних правовідносин опиняються в ситуації триваючого правового конфлікту, який лише створює умови для невиправданих економічних втрат як для суб'єкта господарювання, так і держави, яка в особі органу судової влади витрачає великий обсяг часу задля вирішення спору, що міг би бути розв'язаний одним судовим рішенням. У цьому зв'язку зацікавленість і схвалення викликає напрацьований американськими суддями правовий підхід до вирішення спорів з позицій максимальної економічної ефективності для суспільства [34, с. 29].

Також необхідно враховувати, що правило абзацу 11 частини 1 статті 1 Закону про дозвільну систему належить до категорії спростовної презумпції (юридичного припущення). Як і інші спростовні правові презумпції, аналізоване правило можна охарактеризувати як складне умовне припущення з високим ступенем імовірності існування, що призводить до настання юридичних наслідків, закріплене нормативним приписом; воно має юридичне значення до того часу, поки не встановлено інше [524, с. 62; 525, с. 29; 526, с. 320; 527, с. 84]. Адже на момент початку реалізації господарського права, на яке суб'єкт господарювання претендував згідно з поданою заявою, дозвільному органу не відомо про наявність необхідних умов для реалізації такого права. При цьому в силу закону наявність права суб'єкта господарювання здійснювати певну господарську операцію / діяльність презюмується, його дії є правомірними з огляду на приписи Закону про дозвільну систему, доки суд не встановить протилежне. Як і у випадку з іншими спростовними презумпціями [527, с. 84], законодавець допускає можливість доказування того, що стосовно конкретного факту – наявності умов для реалізації права за дозвільним документом – правове припущення не діє, оскільки відповідні умови не виконані (відсутні).

Отже, якщо мають місце визначені презумпцією умови, відповідне правило є достовірним і має втілюватися в життя. Для його реалізації не можуть передбачатися додаткові умови, інакше сенс, призначення цієї правової категорії втрачається. Значить, якщо суд констатує наявність визначених у вказаній правовій презумпції умов, він повинен її застосувати.

Дещо іншою є ситуація, коли наявність умов для застосування принципу мовчазної згоди суд не встановлює, а перекладає такий обов'язок на дозвільний орган, дії якого оскаржуються. У таких випадках судовий захист може звучитися до констатації бездіяльності дозвільного органу та зобов'язання його вчинити певні дії. Однак така позиція суду також є невірною з огляду на принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі та обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати



правомірність свого рішення в судових спорах, які розглядаються за правилами КАСУ. В адміністративного суду є достатній процесуальний інструментарій для з'ясування всіх обставин у справах, він може оцінити повною мірою наявність умов для застосування принципу мовчазної згоди і розв'язати існуючий правовий конфлікт.

Отже, норма закону про принцип мовчазної згоди, задумана як правова презумпція, набула на практиці значення норми-декларації і, відповідно, фактично втратила своє функціональне значення. Крім того, за умов, коли принцип мовчазної згоди не застосовується судом, він не виконує своєї ролі засобу забезпечення виконання дозвільних зобов'язань. У світлі актуальної судової практики суб'єкт господарювання не може самостійно із застосуванням принципу мовчазної згоди забезпечити дотримання права на провадження господарських операцій за умови виконання ним визначених законом умов та повернути дозвільний орган до визначеної законом моделі поведінки.

З огляду на викладене, факт дотримання / недотримання умов застосування принципу мовчазної згоди має входити в предмет доказування у відповідних категоріях спорів, суди мають вирішувати питання про можливість / неможливість визнання права на господарську операцію в резолютивній частині рішення, тобто розв'язувати відповідний правовий конфлікт по суті.

Застосування правил про декларативний принцип дозвільної системи у сфері господарювання також аналізується в судовій практиці. Такий аналіз здійснюється при розгляді різних спорів: про скасування постанов про накладення штрафу органами ДАБІ, про скасування приписів та наказів ДАБІ, про скасування дозвільних документів. Відповідна судова практика достатньо об'ємна, майже повністю вона пов'язана із дією декларативного принципу у сфері містобудування, поодинокі справи стосуються правового режиму декларації про відходи. В останніх предметом судового аналізу є питання про наявність / відсутність обов'язку подачі декларації про відходи з огляду на чинну редакцію статті 17 Закону «Про відходи» (наприклад, постанови ВС від 19 червня 2018 р. у справі № 826/17845/16 [528], від 29 жовтня 2019 р. у справі № П/811/3234/15 [529]). У більшості аналізованих справ суд перевіряє відповідність дій учасників дозвільних відносин вимогам Закону про дозвільну систему, Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», порядку видачі дозвільних документів у сфері будівництва.

Окремого дослідження потребують судові рішення у справах стосовно бездозвільного провадження господарських операцій усупереч вимогам законодавства. Як правило, це спори про оскарження приписів

органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності або постанов про притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб підприємств. У низці справ суди вказують на необхідність отримання суб'єктами господарювання дозвільних документів для здійснення окремих господарських операцій, наприклад, дозволів на спеціальне водокористування (постанови ВС від 15 травня 2019 р. у справі № 638/8281/15-а [530], від 25 червня 2018 р. у справі № 910/8682/16 [531]), на вирубку лісових насаджень (постанова ВС від 15 травня 2018 р. у справі № 317/576/17 (2-а/317/39/2017) [532]). У великій частині таких спорів суди досліджують питання про належне виконання обов'язків учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання, питання вини як складового елемента правопорушення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні вказаних обов'язків, та умови відповідальності за такі порушення дозвільного законодавства (постанови ВС від 15 серпня 2018 р. у справі № 910/15853/17 [533], від 12 жовтня 2018 р. у справі № 925/119/18 [534]). Як розтлумачує Верховний Суд, якщо підприємство вчинило всі можливі правомірні дії для своєчасного отримання дозволу на спеціальне водокористування, поведінка боржника щодо продовження подальшого використання відповідного господарського права не є протиправною, що виключає відповідальність за заподіяну шкоду (постанова від 10 квітня 2018 р. у справі № 923/771/16 [535]).

Поширеною в Україні залишається практика самовільного будівництва, будівництва з порушеннями будівельних норм і правил, яка завдає шкоди правам територіальних громад, держави й окремих громадян, а також інших самовільних дій громадян і організацій (заготівля деревини, видобування корисних копалин без дозволів, понаднормативні викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище), про що постійно інформують засоби масової інформації. Актуальним є питання доступу потерпілих від таких правопорушень до правосуддя. Судові спори між громадянами (організаціями) або дозвільними органами й порушниками дозвільного, містобудівного, екологічного законодавства своїм предметом здебільшого мають вимоги про заборону самовільного будівництва, інших незаконних дій, скасування дозвільних документів.

На сьогоднішній день чинною є постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 р. № 6 «Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва)» [536]. У ній була викладена позиція щодо права осіб на

звернення до суду в аналізованій категорії судових спорів, яка залишається актуальною по сьогоднішній день. Також у постанові роз'яснюється порядок застосування такої санкції за порушення вимог дозвільного й містобудівного законодавства, як знесення об'єктів самочинного будівництва (п. 5, 17 постанови). Верховний Суд у своїй практиці підтримує основні позиції, викладені в цій постанові, а також в Огляді практики розгляду справ зі спорів, які виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності, схваленому постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 р. № 21 [537]. Зокрема, у постановах за наслідками розгляду справ № 820/3183/16 [538], № 813/6426/14 [539], № 813/6284/14 [540], № 814/2645/15 [541], № 813/6423/14 [542] Верховний Суд сформулював такі висновки, зокрема: а) для задоволення позову у цій категорії справ необхідно наявність таких фактів, як неможливість перебудови об'єкту або відмова особи, яка здійснила самочинне будівництво, від такої перебудови; б) знесення самочинного будівництва є крайнім заходом, передбаченим законом, і можливе лише тоді, коли використано всі передбачені законодавством України способи реагування та притягнення винної особи до відповідальності. При прийнятті рішень про знесення самочинного будівництва, скасування дозвільних документів про введення об'єктів містобудування в експлуатацію суди мають обов'язково дотримуватися конституційних гарантій права власності. У таких категоріях спорів суди застосовують рішення ЄСПЛ щодо захисту права власності, принципу належного урядування, правової визначеності як елементу верховенства права.

Непоодинокими в Україні є ситуації, коли громадяни, які потерпають від незаконних забудов (унаслідок зменшення площ прибудинкових територій, від шумового забруднення або затінення житлових приміщень у результаті самочинних забудов тощо), фактично позбавлені можливості захистити свої права. Показовою є позиція, викладена в постанові Вищого адміністративного суду України від 27 вересня 2017 р. у справі № К/800/18824/17 за позовом до ДАБІ України про визнання протиправним та скасування дозволу на виконання будівельних робіт [128]. ВАСУ визнав, що з огляду на суб'єктний склад учасників правовідносин, що виникли в зв'язку з видачею дозволу на виконання будівельних робіт (акту індивідуальної дії), юридичні права та обов'язки такий дозвіл створює безпосередньо для замовника робіт, тому позивач (не учасник дозвільних правовідносин) не має права на захист у той спосіб, який зазначено в позовній заяві <sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Дещо відмінною є позиція щодо захисту прав в досліджуваній категорії спорів у цивільній юрисдикції (наприклад, справи № 813/4993/15 [543], № 642/6010/16-ц [544]).

Очевидно, в якості певної зразкової (ілюстративної) справи Верховний Суд умістив у Дайджесті судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав (2019 рік) [545], позицію Суду у справі № 809/437/17 за позовом Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» щодо скасування дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря (постанова КАС у складі ВС від 30 жовтня 2018 р.). Суд підкреслив, що право на звернення з таким позовом має відповідний дозвільний орган, але не інші суб'єкти; це прямо передбачено законодавством, як і порядок дій дозвільного органу у разі надходження інформації про відповідне правопорушення володільця дозвільного документа.

Отже, окремим громадянам, організаціям, громадським об'єднанням, що не є учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання, складно захистити в судовому порядку свої права, ініціюючи позови про анулювання або скасування дозвільного документа. На сьогоднішній день існує єдине виключення в цій правовій ситуації, – це відповідні позови екологічних громадських організацій на підставі Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікованої Законом України від 6 липня 1999 р. (Орхуської конвенції). На підставі норм цієї Конвенції, наприклад, було визнано право на позов Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» у згадуваній вище постанові Великої Палати ВС від 11 грудня 2018 р. у справі № 10/8122/17 (але не в наведеній справі № 809/437/17).

Питання доступу до правосуддя у сфері охорони навколишнього природного середовища опрацьовувалося вже в науковій літературі [546; 547; 548; 549, с. 8–9; 550–552]. Тому детальніше не будемо зупинятися на цьому аспекті захисту прав осіб від порушень зі сторони володільців дозвільних документів у сфері екології. Відмітимо лише, що розгляд позовів, заявлених екологічними організаціями у спорах стосовно правомірності дозвільних документів, достатньо часто також завершується не на користь громадян незалежно від протиправності дій суб'єктів господарювання. Факти останніх судами не перевіряються з огляду на подачу позову особами, які, на думку суду, не мають законного інтересу в спірних дозвільних правовідносинах у сфері господарювання.

Зазвичай подібні спори розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Вирішуючи їх, адміністративні суди звертаються до напрацьованої Конституційним Судом України (рішення від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 [553]) та Верховним Судом категорії охоронюваного законом (законного) інтересу. Поняття законного інтересу як предмет

судового захисту в адміністративному судочинстві детально окреслено в постанові Верховного Суду від 20 лютого 2019 р. у справі № 522/3665/17 (п. 70–73) [554]. Як підкреслюється в постанові Верховного Суду від 3 квітня 2018 р. у справі № 826/16924/14, порушення прав позивача має бути обґрунтованим та реальним, стосуватися індивідуально виражених прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення (п. 38) [555].

Судова практика демонструє суперечливе ставлення Верховного Суду до питання про можливість судового захисту інтересів не учасників дозвільних відносин, господарюючих суб'єктів, які претендують на отримання дозвільних документів, що видаються / видані іншим підприємцям. За нашим спостереженням, це є результатом достатньо вузького тлумачення поняття законного інтересу потерпілих осіб як предмета процесуального захисту або неоднозначного тлумачення поняття інтересу в конкретних судових справах. Часто суди акцентують на недоведеності факту порушення саме прав позивачів і не визнають домагання суб'єктів господарювання отримати дозвільний документ предметом судового захисту у справах про скасування дозвільних документів, виданих іншим особам. Достатньо показовою в цьому відношенні є постанова КГС у складі ВС від 28 листопада 2018 р. у справі № 910/1738/18 [556]. Позивачу по цій справі було відмовлено у видачі дозволу на користування тією ділянкою надр, на яку отримав дозвіл другий відповідач (інший суб'єкт господарювання). Суд не визнав існування порушеного права позивача на ділянку внаслідок відмови йому у видачі спеціального дозволу на користування надрами: «Відсутні підстави вважати, що права позивача як особи, яка виявила бажання отримати спеціальний дозвіл на користування надрами Центральної ділянки Полонського родовища, реалізувала його в установленому законом порядку та не отримала його через неотримання всіх необхідних погоджень, були порушені з прийняттям... через три місяці після повернення позивачу документів рішення про продовження дії дозволу [другому відповідачу]».

Завданнями і господарського, і цивільного, й адміністративного судочинства визнається захист не тільки прав, а й інтересів фізичних і юридичних осіб (ч. 1 ст. 2 КАСУ, ч. 1 ст. 2 ЦПК, ч. 1 ст. 2 ГПК). Цивільний кодекс України (ч. 2 ст. 15) закріплює право на захист інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства. Право на захист законних інтересів суб'єктів господарювання та споживачів також регламентується в ГК України (ст. 20). При цьому суди неоднозначно розуміють і тлумачать поняття інтересу, який підлягає юрисдикційному захисту.

Поняття інтересу (законного інтересу, охоронюваного законом інтересу) достатньо глибоко досліджено в науках цивільного права та цивільного процесуального права (наприклад, такими вченими, як М. А. Гурвич, Н. С. Малейн, В. П. Грибанов, О. В. Малько, В. А. Кройтор, Ю. О. Тихомиров, С. В. Михайлов, М. О. Гетманцев, І. В. Венедіктова, З. В. Ромовська, О. І. Чепис). Дослідники пропонують численні визначення інтересу / законного інтересу, його класифікації, ознаки. Частково їх напрацювання знайшли своє втілення і в правових позиціях Верховного Суду та Конституційного Суду України про законний інтерес (рішення КСУ від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004, постанова ВС від 20 лютого 2019 р. у справі № 522/3665/17). За дослідженням І. В. Венедіктової [381, с. 121], визначення інтересу, надане КСУ, не зовсім відповідає доктринальним думкам, висловленим у науковій літературі, які в свою чергу, є також неоднозначними і дискусійними.

До прикладу, КСУ визначив інтерес як прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом. У науці цивільного права висловлюється, серед інших, аналогічний підхід до розуміння інтересу – як прагнення суб'єкта задовольнити соціально-економічні потреби, як простий юридичний дозвіл здійснювати в процесі реалізації юридично значимі дії [557, с. 130–131]. На увагу заслуговує наукова позиція про те, що інтерес створює його носію можливість діяти певним чином, претендувати на поведінку певної особи. Тому інтерес виникає, реалізується й припиняється тільки як суспільне відношення, а також він є передумовою виникнення, розвитку та припинення суб'єктивного права [382, с. 75; 558, с. 149–150]. Низка дослідників указує на те, що інтерес здійснюється для досягнення соціальних благ [383, с. 162], або являє собою своєрідну спонукальну потребу, яка змушує потенційного учасника відповідних правовідносин діяти певним чином задля фактичної реалізації свого прагнення отримати конкретне благо [559, с. 39], або своєю суттю має бажання суб'єкта бути учасником суспільного відношення, що опосередковує вигідне оптимальне задоволення потреби [560]. Означені характеристики інтересу знайшли відображення в правовій позиції Верховного Суду про законний інтерес, який підлягає судовому захисту в адміністративному судочинстві. У постанові від 20 лютого 2019 р. у справі № 522/3665/17 Верховний Суд тлумачить законний інтерес як певне прагнення (домагання правового характеру), спрямоване на конкретне матеріальне чи нематеріальне благо.

Застосовуючи викладені наукові висновки, можна констатувати, що прагнення суб'єкта господарювання отримати дозвільний документ, виданий іншому суб'єкту стосовно того ж об'єкта, може захищатися в судовому порядку з огляду на наявність законного інтересу у такого суб'єкта господарювання.

Крім того, достатньо контраверсійною видається ситуація, коли дозвільний орган неправомірно видав дозвільний документ, але з причин подання позову про скасування останнього конкурентом володільця дозвільного документа, а не дозвільним органом (як учасником відповідних дозвільних правовідносин), суд залишає рішення дозвільного органу в силі. У подібних ситуаціях дозвільний орган, як і володільця дозвільного документа, не будуть заявляти позов про скасування виданого дозвільного документа. Логічним є питання про те, які ж суб'єкти і на яких підставах, з огляду на позицію Верховного Суду, можуть зупиняти протиправні дії учасників дозвільних правовідносин. На жаль, прикладів ефективного захисту прав громадян і організацій в аналізованих ситуаціях судова практика не демонструє (крім сфери екології). Як наслідок, у таких випадках незахищеним залишається і приватний інтерес окремих громадян чи підприємців, і публічний інтерес у забезпеченні правового господарського порядку.

На нашу думку, судова система має сприйняти напрацьоване в науці розуміння інтересу як прагнення до користування певним соціальним благом і більш коректно послуговуватися ним при вирішенні спорів, які виникають у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання. Тим більше, що Верховний Суд використав його при розробці правової позиції про зміст законного інтересу, який захищається адміністративним судом.

Як бачимо, суб'єкти господарювання і дозвільні органи захищають свої права в суді від порушень, яких припускається інша сторона дозвільних правовідносин, на різних етапах їх розвитку. Треті особи заявляють позови у цій сфері, як правило, стосовно порушень їх прав унаслідок бездозвільного провадження господарських операцій або їх провадження з порушенням законодавства. Дослідження судової практики за позовами третіх осіб дозволяє дійти такого висновку: тлумачення поняття законного інтересу в сучасній його інтерпретації судами звужує можливості захисту прав громадянами й організаціями, які зазнають втрат або незручностей унаслідок порушень господарського законодавства суб'єктами господарювання, що володіють дозвільними документами (особливо у галузі містобудування, сфері викидів у навколишнє природне середовище), і протиправної бездіяльності дозвільних органів. Це питання має стати предметом дискусії, пов'язаної з можливою зміною підходів

Верховного Суду в питанні тлумачення права осіб на судовий захист їх законних інтересів. Невірною вважаємо оцінку Верховним Судом права окремих громадян чи організацій звертатися до суду з позовом про анулювання чи скасування дозволу лише під кутом зору їх участі або не участі в дозвільних правовідносинах у сфері господарювання. У реальному житті їхні права можуть бути порушені володільцем дозвільного документа в межах абсолютних правовідносин зі здійснення господарської діяльності.

Проведене дослідження наглядно ілюструє практику штучно розширеної юрисдикції адміністративних судів, наявність якої констатується в науковій літературі [561, с. 254; 562, с. 44, 46]. Питання розмежування адміністративної та господарської юрисдикції є предметом широкої правової дискусії, до якої долучені представники науки господарського права, адміністративного права, судді, практикуючі юристи<sup>33</sup>. Достатньо інтенсивно обговорюються критерії такого розмежування (наведені, наприклад, у постанові ВС від 3 липня 2019 р. у справі №761/33069/16-ц [564]). З огляду на положення статті 2 КАСУ, одним із основних критеріїв визнається характер спірних правовідносин (публічно-правовий або приватно-правовий). При цьому поняття публічно-правових відносин тлумачиться Великою Палатою Верховного Суду достатньо широко: як передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виникають у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних з реалізацією публічної влади; однією з ознак таких відносин є імперативність та підпорядкованість однієї сторони правовідносин іншій.

Послуговуючися напрацьованими науковими концепціями дослідників, вважаємо вірними такі наукові висновки з порушеного нами питання: 1) в основі ідеї створення спеціалізованих судів – урахування особливостей предметно-практичної діяльності членів суспільства, тобто виду й характеру правовідносин і відповідних спорів за ними [565, с. 147]; 2) важливими при розмежуванні юрисдикцій судів є такі чинники: сфера суспільних відносин, в якій здійснюється управління / регулювання органів публічної влади, та зміст прав і обов'язків учасників відносин, які виникли / можуть виникнути на підставі правових актів владних органів [566, с. 135]; 3) відповідно, якщо органи влади реалізують господарську компетенцію у спірних правовідносинах, вирішення спору належить виключно до юрисдикції господарського суду [567, с. 225].

---

<sup>33</sup> Добре проілюстрована, наприклад, у публікації В. В. Резнікової [563].



За окресленого вище підходу можна достатньо збалансовано визначати юрисдикцію спеціалізованих судів, коли спори, які виникають з господарських правовідносин, включно з організаційно-господарськими правовідносинами, вирішуватимуться в суді господарської юрисдикції. Це узгоджується і з буквою закону, і з теорією про спеціалізацію судочинства. Як обґрунтовує О. А. Беяневич, у господарській юрисдикції має зосереджуватися комплекс взаємопов'язаних правових конфліктів, у тому числі й за участю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що відповідає засадам концентрації процесу [568, с. 27]. За ч. 3 ст. 22 Закону «Про судоустрій і статус суддів» господарські суди мають розглядати справи, що виникають із господарських правовідносин, хоча в юрисдикційній практиці спори з організаційно-господарських правовідносин потрактовані Верховним Судом як публічно-правові спори.

Зараз спостерігаємо певну зміну позиції Верховного Суду, усе частіше він акцентує увагу на суті того права чи інтересу, за захистом якого суб'єкт звертається до суду, як одному з важливих критеріїв розмежування судових юрисдикцій; наявність у сторони спору майнового або немайнового інтересу розглядається як ознака приватно-правових відносин (п. 23–24 постанови ВП ВС від 5 грудня 2018 р. у справі № 804/3091/18 [569]). З цим важко не погодитись. Як було проаналізовано, права суб'єктів господарювання за дозвільними документами є частиною їх господарської компетенції, очевидно перебувають у сфері їх майнового інтересу, а деякі з них узагалі є майновими правами відповідних суб'єктів. Зважаючи на цю обставину, а також організаційно-господарську природу дозвільних правовідносин у сфері господарювання, логічним видається висновок про необхідність вирішення відповідної категорії спорів у господарських судах.

У процесі дослідження судової практики було встановлено, що в своїх рішеннях Верховний Суд фактично «дописує» окремі правові положення дозвільного законодавства у сфері господарювання. Зокрема, мова йде про законодавчі норми про застосування принципу мовчазної згоди в правовідносинах щодо продовження строків дії дозвільних документів, про недопустимість бездозвільного використання диких тварин в умовах законодавчої неврегульованості процедури видачі дозвільного документа, про порядок підтвердження підстав анулювання дозвільних документів (приклад наводився у попередньому розділі роботи). Відповідні правові позиції Верховного Суду є яскравими прикладами його нормотворчості, що свідчать на користь визнання судової практики джерелом дозвільного законодавства у сфері господарювання. Вони є орієнтиром для учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання при виборі можливого варіанту дій у певних спірних ситуаціях.

Зараз сформувалася стійка тенденція, коли правові позиції Верховного Суду застосовуються судами першої й апеляційної інстанції в якості аргументації для висновків суду щодо правильності застосування тієї чи іншої правової норми; суди загальної юрисдикції сприймають правові позиції Верховного Суду як джерело права. Ілюстрацією фактичного визнання судової практики джерелом права є та обставина, що остання десятиліттями вивчається в юридичних вузах, є предметом різного роду професійних форумів, конференцій, вебінарів для юристів-практиків тощо. Деякі усталені правові позиції Верховного Суду, які пройшли випробування часом, набули виняткового правотворчого значення для правової дійсності (наприклад, про поняття законного інтересу). Однак важливо пам'ятати, що судові прецеденти формуються лише на основі існуючих правових норм та принципів і не можуть їм суперечити [570, с. 27]. Тому правові позиції Верховного Суду не можуть формувати певні «паралельні» діючим чи відмінні норми права.

#### 4.4. Практика Європейського Суду з прав людини та її вплив на реалізацію дозвільних правовідносин у сфері господарювання в Україні

Суттєве значення для захисту прав осіб, які володіють дозвільними документами, мають положення Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенції) і прецедентна практика Європейського суду з прав людини. У практичному (прикладному) аспекті для забезпечення захисту прав указаних осіб норми Конвенції та практика ЄСПЛ перебувають у нерозривному зв'язку. Положення Конвенції існують не самі по собі, а в тому вигляді, в якому їх розуміє й застосовує Суд при розгляді конкретних справ. Іншими словами, свого реального життя конвенційні норми набувають саме в рішеннях Суду, без них Конвенція мертва [571, с. 122; 572, с. 89].

Питання про місце / потенційне місце практики Суду в системі джерел господарського права досліджено в Україні вкрай мало. Окремі вчені відносять рішення Суду до судової практики як елемента системи господарського законодавства [473, с. 153–166; 509, с. 58]. Фахівці указують [573, с. 106–112], що найбільшу підтримку у вітчизняній юридичній науці має визначення рішень Суду як юридичних актів, які мають подвійну юридичну природу – правозастосовну та правоінтерпретаційну, однак також наявний погляд на ці рішення як на прецеденти. Як указує один із керівників Суду останніх десятиліть [501, с. 7], Суд слідує прецедентам регулярно, але не постійно, заради досягнення одноманітності, послідовності й визначеності. Погоджуємося

зі спеціалістами в галузі теорії права [573, с. 112], що практика Суду все ж таки не має джерельного характеру, її можна вважати джерелом тлумачення чи конкретизації юридичних норм. Важливою є роль цієї практики в прикладному значенні – у механізмі судового захисту прав суб'єктів господарювання, що буде продемонстровано далі.

У вітчизняній науковій літературі в Україні в останнє десятиліття досить планомірно досліджується практика Суду. Найбільше публікацій присвячено питанням захисту земельних прав, прав на інше майно, прав акціонерів і рішень у податкових спорах, категорії «законних очікувань»<sup>34</sup>. На основі норм Конвенції судова практика ЄСПЛ розвинулася в такому напрямку, як захист права на певну професійну діяльність, захист комерційних інтересів, захист прав, пов'язаних із наданням дозволів та ліцензій на здійснення певного виду діяльності [575, с. 569]. Права володільців дозвільних документів, як і ліцензіатів, Суд захищає як права власників, на підставі статті 1 Першого протоколу до Конвенції, згідно якої кожна фізична або юридична особа має право на повагу до своєї власності<sup>35</sup>. Німецькі вчені R. Broemel, M. Schröder досліджували власницький захист ліцензій і дозволів як об'єктів права власності [295; 308].

Поняття власності, як і інші поняття, в рамках Конвенції має автономне значення (так звана концепція автономного тлумачення). Ця концепція є одним із інструментів / способів трактування прав, передбачених Конвенцією, незалежно від того, який зміст надається країнами-учасницями [576, с. 42]. Результатом використання концепції автономного тлумачення є сформульовані Судом автономні поняття майна і «законних (легітимних) очікувань».

Щодо права займатися економічною діяльністю на підставі ліцензій і дозволів, які захищаються як права власників, знаковими є справи про право на експлуатацію таксі («Пудас проти Швеції», рішення від 27 жовтня 1987 р.), про право продавати спиртні напої на підставі ліцензії («Тре Тракторер Актіболаг проти Швеції», рішення від 7 липня 1989 р.) [577, с. 14]. У текстах відповідних судових рішень дещо по-різному іменується об'єкт, який охороняється Конвенцією як власність: дозвіл (ліцензія), права на ліцензію (дозвіл) або «законні (легітимні) очікування»

---

<sup>34</sup> Короткий огляд відповідної літератури запропоновано авторкою: [574].

<sup>35</sup> З огляду на відмінності в законодавчому трактуванні характеру прав на здійснення господарських операцій / діяльності в різних державах, а також аналогічний спосіб захисту господарських прав, які підтверджуються і ліцензіями, і дозволами, Судом, розглядатимемо судові прецеденти ЄСПЛ, які стосуються захисту прав, рівною мірою, і ліцензіатів, і володільців дозвільних документів.

здійснювати певні дії згідно виданого дозволу. М. Schröder справедливо відзначає, що Конвенція не передбачає специфічних прав обирати заняття, заробляти і вести бізнес [295, с. 116–117]. Унаслідок цього можливість захищати право на ведення господарської (професійної) діяльності, на здійснення господарської операції через механізм захисту власності є позитивною обставиною для суб'єктів господарювання.

Узагальнюючи практику ЄСПЛ, дослідники вказують, що для кваліфікації об'єкта правовідношення (права або інтересу) як майна у контексті Конвенції необхідна наявність таких ознак [321, с. 50; 578, с. 695; 579, с. 232]:

1) основна ознака – наявність економічної цінності. Згідно з практикою Суду економічна цінність визначається в грошовій формі на основі об'єктивних критеріїв, виходячи з вартості, що склалася на ринку, або тієї, в яку дане право може бути оцінене. Також слід враховувати, що в справах про нефізичні активи Суд бере до уваги, зокрема, чи служить законодавча позиція з цього питання підставою для фінансових прав і інтересів і чи мають вони, таким чином, економічну цінність;

2) ознака реальності. Майно повинно існувати в реальності, бути наявним. Очікування економічної вигоди не є майном. Також майно можливо ідентифікувати в матеріальному або нематеріальному предметі;

3) безумовна юридична приналежність зацікавленій особі (наявність юридичного титулу, який підтверджує права особи на майно);

4) право або інтерес мають бути закріплені в національному законодавстві. Але національне законодавство не є остаточним при з'ясуванні змісту права на мирне володіння майном [577, с. 17; 580, с. 92]. Відносно цього критерію можна погодитися з С. І. Шимон, яка оцінює його критично [579, с. 232]. Вона пояснює, що за такою позицією не всі майнові права або інтереси можуть потрапити в сферу дії статті 1 Першого Протоколу. А відповідно до ч. 1 ст. 11 ЦК України цивільні права і обов'язки можуть виникати з дій осіб, які не передбачені актами законодавства, але за аналогією породжують цивільні права й обов'язки.

Як було доведено, перераховані ознаки властиві більшості прав, які надаються за дозволами у сфері господарювання.

Згідно досліджень проф. М. Schröder, уже в 1980-х рр. Європейський Суд з прав людини встановив, що ліцензія на експлуатацію установки для транспортування зрідженого нафтового газу для моторних транспортних засобів «тісно пов'язана з правом на використання власності» [295, с. 115]. Більше того, ЄСПЛ розцінив дозвіл як такий, що володіє власницькими характеристиками, унаслідок його здатності до передачі третім особам. У двох пізніших рішеннях, *Mullai v. Albania* (23 березня 2010 р.) і *Lay*

Lay Company Limited v. Malta (23 липня 2013 р.), Суд вирішив, що виданий дозвіл був у рамках поняття «володіння» («possessions») згідно зі статтею 1 Першого Протоколу до Конвенції. Згідно з цими рішеннями, термін «володіння» («possessions») не обмежується власністю на фізичні товари і є незалежним від формальних класифікацій в національному праві. В одному з оглядів практики Суду останніх років, пропонованому фахівцями Суду [294, с. 80], наголошуються такі основні положення відносно аналізованої судової практики: 1) ліцензія на ведення бізнесу складає володіння («possession»); 2) її відкликання є втручанням у право, гарантоване статтею 1 Першого Протоколу до Конвенції (Megadat.com SRL v. Moldova; Bimer S. A. v. Moldova; Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd v. Poland; Capital Bank AD v. Bulgaria); 3) інтереси, які асоціюються з експлуатацією ліцензії, складають власницькі інтереси, які захищаються статтею 1 Першого Протоколу (Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy).

Розглянемо детальніше найбільш показові судові справи даної категорії.

Хрестоматійним в аналізованій групі спорів стало рішення Суду у справі «Тре Тракторер Актіболаг проти Швеції». Згідно матеріалів справи заявник отримав ліцензію на продаж алкогольних напоїв в ресторані «Кардинал». Пізніше проти власниці заявника було відкрито кримінальну справу, потім окружна адміністративна рада Мальме анулювала його ліцензію, унаслідок чого ресторан закrywся. У цій справі Суд констатував, що: 1) право заявника на продовження ліцензії не можна виключити з категорії «цивільних прав»; 2) «економічні інтереси», пов'язані з діяльністю ресторану, є «майном» в розумінні статті 1 Першого Протоколу до Конвенції. Наявність ліцензії була основною передумовою здійснення підприємницької діяльності заявником, тому її анулювання негативно позначилося на нематеріальних активах ресторану і його власності як бізнесу. Значить, у цьому випадку має місце втручання в мирне володіння майном [580, с. 90–91].

Часто цитованим є рішення ЄСПЛ у справі «Ван Марле проти Нідерландів» (26 червня 1986 р.). Заявники по цій справі впродовж декількох років надавали бухгалтерські послуги, поки в 1972 році не було ухвалено закон, що встановлював вимогу реєструватися в Раді з видачі дозволів. Вони подали заяву про реєстрацію, в якій було відмовлено в 1977 р. У рішенні Суд указав наступне: у процесі своєї діяльності заявники створили клієнтуру, яка складає актив, тим самим є «майном»; відмова в реєстрації заявників радикальним чином вплинула на умови їх професійної

діяльності, значить, втручання в їх право безперешкодно користуватися своїм майном мало місце [577, с. 13—14]. Як правило, дослідники використовують це рішення для ілюстрації того, що клієнтура є майном в значенні Конвенції [581, с. 372]. На нашу думку, варто звернути увагу й на інше: Суд у рішенні визнав, що неправомірна відмова в реєстрації бухгалтерів, яка дає право на ведення господарської діяльності у сфері надання бухгалтерських послуг (по суті – неправомірна відмова у видачі дозволу / ліцензії на ведення господарської діяльності), є втручанням у мирне володіння майном.

Особливий аспект економічної цінності ліцензій і дозволів було проаналізовано Судом у справі *Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano* (рішення від 7 червня 2002 р.) [582]. У цьому рішенні Суд підтвердив основоположні принципи поняття володіння в розумінні Конвенції, по суті підкреслюючи економічну цінність володіння. За матеріалами справи приватна компанія отримала ліцензію на трансляцію на загальнонаціональному телебаченні, однак не мала можливості реалізувати відповідне право внаслідок не виділення владою частот. Як указав Суд, «...ситуація позбавила ліцензію будь-якої практичної мети через неможливість реалізувати її на практиці» [582, с. 94]. Можна стверджувати, що це судове рішення демонструє важливість для суб'єктів господарювання добросовісного виконання обов'язків ліцензійними / дозвільними органами під час реалізації їх господарської компетенції та неприпустимість маніпулювання змістом господарського права, яке надається суб'єктам господарювання відповідними органами згідно з дозвільним / ліцензійним законодавством.

Звертає увагу на себе та обставина, що Суд у вказаній справі оцінював дії держави на предмет дотримання положень статті 10 Конвенції, дотримання принципів медіа-плюралізму. При розгляді справ досліджуваної категорії аналіз законності дій державних органів у рамках ліцензійних / дозвільних правовідносин проводиться Судом зазвичай стосовно дотримання державами положень статті 1 Першого Протоколу до Конвенції, а в окремих справах – стосовно інших положень Конвенції, зокрема, її статей 9, 10.

Окрему групу справ аналізованої категорії складають спори про захист правомірних (законних) очікувань здійснювати певні дії згідно з виданим державними органами дозволом. Наведемо приклад рішення в справі «*Пайн Велі Девелопмент Лтд. та інші проти Ірландії*» від 23 жовтня 1991 р. Згідно матеріалів справи заявник купив земельну ділянку в 1978 р. з урахуванням наявного дозволу на її промислове освоєння, який Верховний Суд Ірландії визнав таким, що виданий без

відповідних повноважень, і відповідно – недійсним. Оскільки заявник купив ділянку, маючи зареєстрований дозвіл, і мав підстави вважати його дійсним, рішення Верховного Суду Ірландії було визнане Судом як незаконне втручання в право власності. До його прийняття у заявника були принаймні правомірні очікування освоювати земельну ділянку, і такі очікування слід вважати частиною власності в значенні Протоколу № 1 до Конвенції [580, с. 88–89].

Підкреслимо, що слід правильно розуміти зміст поняття власності / права на мирне володіння майном у тлумаченні Суду у відповідній групі спорів. Суд захищає «правомірні очікування» на здійснення господарської діяльності, які ґрунтуються на вже виданому дозволі або ліцензії. У той же час просте звернення за набуттям дозволу не є достатнім для визнання власницького права за заявником, що може вважатися частиною його володіння. Але у випадку, якщо дозвіл пов'язаний з іншим об'єктом власності, відмова у видачі дозволу може бути потрактована як втручання в право мирного володіння власністю [295, с. 115]. У справі «Saghinadze та інші проти Грузії» (рішення від 27 травня 2010 р.) Суд пояснює, що «очікування» є «правомірним», якщо воно базується на законодавчому положенні або на правовому акті, який має відношення до власницького інтересу з відповідного питання. У рішенні у справі «Маркс проти Бельгії» від 13 червня 1979 р. Суд визначив сферу застосування статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції, згідно з яким вона поширюється лише на власність, якою володіють, і «не гарантує права на набуття права власності» [583, с. 5, 7]. Тобто майна не існує до моменту, поки особа не може заявити про своє право власності на це майно; очікування економічної вигоди не включаються у зміст поняття «майно» у значенні статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції [321, с. 50, 54; 584, с. 84]. Враховуючи таку позицію Суду, можна допустити, що Суд не захищає потенційне право на набуття дозволу або ліцензії.

Ця позиція Суду, в аспекті розуміння ліцензії як власності в її зв'язку з правомірними очікуваннями, розкривається і в рішенні Суду у справі «Сторксен проти Норвегії» від 29 листопада 1995 р. Серед іншого, Суд роз'яснює: «...ліцензія часто видається на певних умовах, і вона може бути вилучена, якщо умови не виконуються... Таким чином, власник ліцензії не може мати розумних, законних очікувань продовження своєї діяльності, якщо умови, пов'язані з ліцензією, більше не виконуються, або якщо ліцензію вилучено згідно з положеннями закону, що діяв на момент видачі ліцензії» [585, с. 968].

Стаття 1 Протоколу № 1 до Конвенції охоплює три основні правила, спрямовані на захист права власності, у тому числі – визнає суверенні права держави регулювати в певних рамках відносини власності. Підставами для контролю за власністю можуть служити міське планування, економічні реформи в галузях індустрії, екологічні й земельні обмеження та інші обставини [586, с. 354]. Останнє правило яскраво проявляє себе у справах, пов'язаних із самочинним будівництвом. Наприклад, право держави боротись із незаконними забудовами Суд підтвердив в останні роки у справі «Ivanova, Cherkezov v. Bulgaria» (рішення від 21 квітня 2016 р.) [587].

Розглядаючи справи з приводу володіння правами за дозволами та ліцензіями, часто в своїй практиці Європейський суд з прав людини захищає права підприємців і представників так званих «вільних професій» (лікарів, аудиторів, бухгалтерів тощо), а також підприємницьких структур, порушені внаслідок безпідставного анулювання / відкликання дозволу, не продовження строку його дії. Для прикладу, у справі «Megadat.com SRL v. Moldova» (рішення від 8 квітня 2008 р.) об'єктом спору стало рішення Національної телекомунікаційної агенції Молдови про визнання недійсними ліцензій найбільшого Інтернет-провайдера країни через нібито не надання інформації про місцезнаходження офісу компанії. Відповідну інформацію Агенція запитала у заявника, у встановлений строк отримала відповідь, але свавільно визнала недійсними ліцензії з причин не надання інформації. ЄСПЛ визнав незаконність дій державної агенції, підкресливши, що незначне технічне порушення не може виправдовувати таку сувору санкцію, як анулювання ліцензії, воно є диспропорційним втручанням у право власності особи [588].

Постановляючи у 2005 році рішення у справі «Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd проти Польщі» [589], Суд дійшов аналогічного висновку щодо диспропорційного державного контролю за мирним володінням майном заявником. Заявник у цій справі мав дозволи на експлуатацію митного складу і на експортні перевезення товари, видані у 1994 році і в червні 1995 року відповідно. Уже в листопаді 1995 року Головний митний офіс Польщі відкликав дозволи як такі, що суперечать національному законодавству. Під час розгляду справи держава не довела суду наявності фактів незаконної або нечесної поведінки заявника, водночас в її діях не виявлено послідовної та чесної поведінки при прийнятті рішення щодо відкликання дозволів.



В окремих випадках підприємці захищають свої інтереси в Суді у зв'язку з порушенням національними органами влади права на справедливий суд. Стаття 6 Конвенції сформульована таким чином, що в ній ідеться про захист судом прав і обов'язків «цивільного характеру». У рішеннях Суду, пов'язаних із захистом прав володільців дозвільних документів і ліцензій, напрацьована позиція щодо одного з аспектів поняття справи «цивільного характеру», яку Суд компетентний розглядати. Вона достатньо ілюстративно викладена у справах «Пудас проти Швеції», «Краска проти Швейцарії» і «Кеніг проти ФРН» [590, с. 62–64].

Оцінюючи значення практики Європейського суду з прав людини для сфери правотворчості в Україні, слід зауважити таке. Права на здійснення господарської діяльності або господарських операцій, як і ліцензії і дозволи, за законодавством України не є об'єктами цивільних прав і об'єктами права власності. Враховуючи описану вище ситуацію з охороною цих прав нормами Протоколу № 1 до Конвенції, може виникати питання про можливість перегляду відповідної законодавчої позиції. Вчені, дослідники практики Суду, справедливо вказують, що визнання «правомірних очікувань» та економічних інтересів за ліцензією не вписується в традиційну канву об'єктів цивільних прав за чинним ЦК України [580, с. 92]. О. А. Беяневич відзначає, що в умовах нестабільного правового порядку переносити на вітчизняний ґрунт автономні поняття Суду слід дуже обережно [576, с. 44]. Аналогічною є позиція С. І. Шимон [579, с. 233].

Дійсно, трактування понять власності, майна, законних очікувань має автономне значення в рамках Конвенції, а тому не може бути автоматично закріплено в українському або іншому національному законодавстві. Варто погодитись із вченими й визнати відсутність достатніх передумов для закріплення норм про володіння правами за дозволами як об'єктами власності в ближчій перспективі, але не з безперспективністю відповідних ідей. При цьому слушною видається позиція окремих авторів [591, с. 110–111], які вважають, що позиція ЄСПЛ у застосуванні положень статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції пропонує прогресивний підхід до тлумачення поняття «майно». Як наслідок, під захист указаної правової норми потрапляє не тільки класичне майно, а й будь-які об'єкти, що мають для приватної особи економічну цінність. У цьому зв'язку слід наголосити на достатньо перспективних, прогресивних підходах до тлумачення права, які застосовує ЄСПЛ. Суд послуговується не тільки методом автономного тлумачення, унаслідок чого окремі позиції практики ЄСПЛ сприймаються з обережністю науковою громадськістю в Україні. Він

активно використовує телеологічний метод і метод еволюційного тлумачення [471, с. 460–461], що дозволяє Суду спиратися не стільки на норму, скільки на дух Конвенції й забезпечувати достатньо високий рівень захисту прав людини і юридичних осіб.

Як відмічалось, право й правову реальність творять не тільки норми права, а й практика правозастосування. Рішення Європейського суду з прав людини по застосуванню норм Конвенції в аналізованій категорії спорів слід розглядати як один із елементів, що формує правову реальність. У такому контексті, з огляду на напрацьовану практику ЄСПЛ щодо захисту прав володільців дозвільних документів, відповідні судові рішення мають непересічне значення для формування позитивного правового поля взаємодії учасників дозвільних відносин у сфері господарювання.

Втілена в українському законодавстві концепція права власності не дозволяє в українській правозастосовній практиці прямо послуговуватися позицією про право власності на дозволи щодо здійснення господарських операцій і обґрунтовувати відповідним чином свої праводомогання в разі незаконного порушення прав за дозволами. Однак і в європейських правових реаліях загалом, і в українській правовій реальності зокрема економічна цінність прав, які надаються за дозволами, є очевидною. Тому виправданим і необхідним вважаємо судовий захист в Україні прав законних володільців дозвільних документів із застосуванням доктрини Суду про правомірні очікування, визнанням права суб'єктів господарювання на правомірну реалізацію господарських прав, які надаються за дозвільними документами, із застосуванням принципу пропорційності як складової верховенства права.

Фактом юридичної реальності більше двадцяти років залишається та обставина, що рішення ЄСПЛ обов'язкові для застосування судами й активно застосовуються в судовій практиці. Це не означає автоматичного перенесення на український законодавчий ґрунт чужорідних для правової системи України правових концепцій і понять і жодним чином не перекреслює теорію автономного тлумачення положень Конвенції. Аналогічна ситуація складається і в інших європейських країнах, які послуговуються рішеннями ЄСПЛ як джерелом права. Захист прав підприємців в ЄСПЛ є важливим додатковим способом (етапом) правозахисту у випадках неможливості відновлення справедливості в українській правовій системі. З огляду на причини історичного та іншого порядку ЄСПЛ захищає права суб'єктів господарювання й окремих громадян на здійснення господарських операцій / діяльності (професійної діяльності), застосовуючи спеціальну автономну юридичну конструкцію «права власності на дозволи / ліцензії». Ситуація, що склалася, лише

посилює правову позицію потерпілих від дозвільних органів суб'єктів; відповідні судові рішення ЄСПЛ не мають впливу на законодавство як елемент правової системи, лише на практику правозастосування.

Фахівці передбачають посилення опосередкованого впливу прецедентного права ЄС на систему джерел права України [506, с. 30]. Уже на даний період часу використання практики ЄСПЛ позитивно вплинуло на стан захисту права людини та господарюючих суб'єктів в Україні. Господарські суди активно звертаються до рішень ЄСПЛ у ситуаціях нечіткого правового регулювання господарських відносин, для заповнення прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин (відповідний огляд практики застосування рішень ЄСПЛ при прийнятті постанов Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду за 2018 рік, наприклад, розміщено на сайті Верховного Суду [592]). Достатньо добре сприйняті в судовій практиці низка правових понять, принципів, концепцій, напрацьованих Європейським судом з прав людини. Наявний досвід застосування практики Суду переконує в необхідності подальшого поглибленого вивчення цього правового феномену, пошуку шляхів адаптації відповідної судової практики в обставини правової реальності в Україні. Використовуючи ідеї відомого філософа О. Гьофе, варто брати з практики ЄСПЛ насамперед ті складові, які вийшли з інтеркультурного правового дискурсу, у правозастосовній діяльності втілювати інтеркультурно виправдані принципи [3, с. 111]. Крім того, судові прецеденти міжнародних судових інстанцій виступають суттєвим способом уніфікації правового матеріалу різних держав [506, с. 28], що є важливим для України з огляду на євроінтеграційні процеси.

*Цей розділ підготовлено на базі (з використанням) таких публікацій авторки: 178; 343; 362; 380; 444; 466; 475; 482; 590; 593–596.*

## **РОЗДІЛ 5. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ РІЗНОВИДІВ ДОЗВІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

### **5.1. Дозвільні правовідносини у сфері державної митної справи і ліцензування зовнішньоекономічної діяльності**

Українські товаровиробники є учасниками міжнародних економічних відносин, здійснюють зовнішньоторговельні операції з підприємцями із 197 країн світу. В останні роки спостерігаються процеси збільшення обсягів таких операцій як відносно сировинної продукції, так і готових товарів і послуг (наприклад, обладнання, послуг у галузі інформаційних технологій). Кожне переміщення товарів через митний кордон України передбачає вступ суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у відносини з митними органами, частина цих відносин має дозвільний характер.

Питання про правову природу відносин щодо надання різного роду дозволів, ліцензій суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності мало досліджувалося в науці. О. В. Джафарова розглядає ліцензування зовнішньоекономічної діяльності як дозвільну діяльність уповноважених державних органів [244, с. 112; 597, с. 62]. І. В. Солошкіна аналогічно оцінює діяльність у митній сфері щодо видачі дозвільних документів (наприклад, щодо відкриття магазину безмитної торгівлі) [39, с. 11]. У науковій літературі робилося припущення, що правовідносини, які виникають з приводу видачі дозволів і ліцензій у митній сфері, можна трактувати як митно-господарські правовідносини [598, с. 469]. А. М. Гуд фактично кваліфікує широке коло відносин, що складаються у сфері нетарифного регулювання в зовнішньоекономічній діяльності, як відносини дозвільного характеру [599, с. 24–27]. Указані дослідники не вдавалися до будь-якого глибшого аналізу характеру названих правовідносин.

Спробуємо виокремити дозвільні правовідносини у сфері господарювання із загальної системи правовідносин, що виникають у сфері державної митної справи.

З приводу переміщення товарів через митний кордон, митного оформлення і митного контролю, справляння митних платежів, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання між митними органами і суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності складаються правовідносини різних видів. Зазвичай ці правовідносини в спеціальній юридичній літературі називають митними правовідносинами. Найчастіше пропонувані

в науковій літературі визначення митних правовідносин та їх ознак акцентують на об'єкті правовідносин – переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон [600, с. 19; 601, с. 50–51; 602, с. 38; 603, с. 372; 604, с. 243; 605, с. 28]. І. І. Шматков пов'язує ці правовідносини з реалізацією повноважень митними органами [606]. Митне право найчастіше розглядається як комплексна галузь права / законодавства [607, с. 12; 608, с. 223–224; 609], однак деякі автори вважають його інститутом адміністративного права [610], самостійною галуззю права [611; 612]. В. М. Василенко також відмічає різногалузеве регулювання митних відносин [605, с. 28]. Д. В. Приймаченко, І. О. Федотова пояснюють, що в процесі або з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, крім митних, також виникають адміністративні, фінансові, кримінальні, цивільні правовідносини [609, с. 260]. Аналогічною є позиція М. В. Мельника [613, с. 3–4]. О. Ніканорова, класифікуючи митні правовідносини, виділяє в їх числі правові відносини, через які реалізується дозвільно-ліцензійна функція митних органів [598, с. 468–469].

Як бачимо, окремі дослідники митних правовідносин визнають, що в процесі переміщення товарів через митний кордон України, серед інших, можуть виникати правовідносини господарсько-правового характеру або обставину регулювання митних відносин також нормами господарського права.

Норми про дозволи у Митному кодексі України можна віднести до однієї з двох груп: 1) ті норми, які регулюють відносини з поміщення товарів у певний митний режим; 2) ті норми, які регулюють відносини щодо здійснення окремих операцій з товарами, що перебувають під митним контролем. Дозвіл митних органів розуміється як надання особі цим органом права на вчинення певних дій усно, письмово чи шляхом проставлення відбитка особистої номерної печатки на супровідних документах (п. 10 ст. 4 МК). Дозволи другої групи надаються уповноваженими митними органами на певні елементарні технічні операції з товарами, їх об'єктом не є повноцінна господарська операція (наприклад, дозвіл на перевантаження товарів, допуск до каботажного перевезення). Тому такі дозволи митних органів можна оцінювати як дозволи адміністративного характеру, відносно їх видачі не складаються організаційно-господарські дозвільні відносини [614, с. 53–55]<sup>36</sup>.

Звернемося до аналізу відносин з поміщення товарів у певний митний режим.

---

<sup>36</sup> Відмітимо, що А. М. Гуд виключав з переліку документів дозвільного характеру дозволи митних органів на одиночні (разові) дії, які не пов'язані із забезпеченням економічних інтересів держави [599, с. 27].

Пропуск товарів через митний кордон України передбачає надання митним органом дозволу на переміщення товарів (п. 49 ст. 4 МК). Однак з приводу отримання такого дозволу суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності не завжди вступає в дозвільні відносини у сфері господарювання. Допуск до переміщення товарів через митний кордон України в режимі імпорту чи експорту, реімпорту і реекспорту, транзиту, передача їх на зберігання під митним контролем у режимі митного складу, поміщення товарів у митний режим безмитної торгівлі не передбачає формування дозвільних правовідносин. У цих митних правовідносинах суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності повинні виконати виключно інформаційні й фінансові обов'язки (шляхом правильного оформлення документів і сплати митних платежів) (ч. 3 ст. 75, ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 83, ч. 4 ст. 86, ч. 4 ст. 92, ч. 2 ст. 122 МК). Ввезення товарів у вільну митну зону та вивезення з неї є операціями, аналогічними експортно-імпортним операціям (гл. 21 МК). У поміщенні товарів у режим безмитної торгівлі, відмови на користь держави, знищення або руйнування також не вбачаються жодні дозвільні елементи (гл. 22, 25, 26 МК).

У названих правовідносинах надання дозволу на пропуск товарів через митний кордон не виконує функції засобу державного регулювання господарювання, його задача – помістити товари суб'єкта господарювання в певний митний режим, від якого залежить митна процедура щодо цих товарів та умови їх оподаткування (п. 25 ч. 1 ст. 4 МК).

Відмінною є правова природа відносин між митними органами і суб'єктами господарювання з приводу поміщення та перебування товарів у митному режимі переробки. На нашу думку, у такому випадку складаються дозвільні відносини у сфері господарської діяльності. Об'єктом цих відносин виступає, зокрема, законний інтерес заявників у набутті права на здійснення таких господарських дій, як операції з переробки товарів (власне переробка товарів, ремонт товарів тощо). У дозволі на переробку товарів на митній території України зазначається перелік операцій з переробки та спосіб їх здійснення (ч. 6 ст. 149, ч. 2 ст. 150 МК).

Правова конструкція митного режиму переробки на митній території України достатньо добре розроблена в науковій літературі, переважно в період до прийняття МК України 2012 року, коли операції з переробки товарів мали в законодавстві назву «операції з давальницькою сировиною». Основні мотиви для використання таких операцій підприємцями наступні [615; 616, с. 48, 55; 617, с. 356]: для заявників митного режиму – прагнення знизити собівартість продукції за рахунок здійснення частини або всього виробничого процесу в країнах з більш низькими витратами на заробітну плату або відсутність у країні заявника технології або виробничих

потужностей для одержання необхідної продукції; для підприємств, з якими укладаються договори на переробку продукції, – потреба завантажити виробничі потужності, що простоюють; фінансові проблеми; дефіцит власних сировинних ресурсів і наявність виробничих потужностей для переробки продукції. Можливими є й інші інтереси економічного характеру (формування інвестиційної привабливості підприємства, налагодження зв'язків з іноземними партнерами та ін.). Цей митний режим цікавий для заявників також фактом умовного звільнення від оподаткування митними платежами (ч. 1 ст. 148 МК).

Сутність дозволу митних органів в аналізованій ситуації полягає в уповноваженні суб'єкта господарювання на господарську операцію із ввезення сировини згідно з умовами зовнішньоекономічного договору та його подальшої переробки з умовним повним звільненням від сплати митних платежів і з наступним реекспортом продуктів її переробки. Вступаючи у дозвільні правовідносини, митні органи перевіряють законність господарської схеми з переробки сировини, що є важливим з огляду на публічний інтерес у недопущенні шахрайських схем із застосуванням такого митного режиму. Також публічний інтерес полягає в забезпеченні зайнятості на вітчизняних підприємствах. Такі ж цілі має контроль митних органів, який здійснюється в період перебування товарів у режимі переробки на митній території України (ст. 152, 153 МК). Причому в разі встановлення факту порушення заявником митного законодавства виданий дозвіл може бути відкликано або змінено (ч. 9 ст. 149 МК).

Аналогічними є правила митного режиму переробки за межами митної території України (гл. 24 МК).

Як бачимо, надання дозволу на реалізацію схеми переробки сировини за зовнішньоекономічним договором може вплинути на господарську діяльність кількох підприємств; дозвіл уповноважує зацікавленого суб'єкта господарювання на здійснення господарської операції. З огляду на все викладене, можна дійти висновку про те, що правовідносини з видачі митним органом цього дозволу є організаційно-господарськими правовідносинами, зокрема, таким їх різновидом, як дозвільні правовідносини у сфері господарювання. Через застосування правового інструменту дозволу в даному випадку держава реалізує свою зовнішньоекономічну політику, установлюючи певні протекціоністські заходи задля економічного розвитку вітчизняних товаровиробників і одночасно захищаючи національний ринок від недобросовісних учасників.

Досліджені дозвільні правовідносини мають особливості, обумовлені об'єктом, сферою і системою нормативно-правового регулювання: 1) товари, поміщені в митний режим переробки, продукти їх

переробки знаходяться під митним контролем (ст. 152, 164 МК); 2) виникнення або виявлення митним органом обставин, які не відображені в документах підприємства, але які впливають на найменування та обсяг виходу продуктів переробки, і встановлення законодавством заборон чи обмежень щодо переробки відповідних товарів на митній території України (за її межами) є підставою для надання відмови в митному оформленні наступних партій товарів, що ввозяться (вивозяться) на (за межі) митної території України з метою переробки (ч. 5 ст. 149, ч. 5 ст. 165 МК). Це означає анулювання права на здійснення господарських операцій за схемами переробки, наданого згідно з дозволом на переробку товарів на митній території України (за її межами).

Отже, дозвільний механізм переробки сировини на митній території України (за її межами) забезпечує законність схеми переробки сировини, спрямованої на досягнення певних економічних цілей підприємцями; реалізація такої господарської схеми задовольняє й публічні економічні інтереси. Значить, видача відповідного дозволу виступає засобом державного регулювання господарської діяльності.

Окрему групу дозволів у сфері реалізації державної митної справи становлять дозволи на здійснення видів діяльності, контроль за провадженням яких здійснюється митними органами: митної брокерської діяльності, відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі, митного складу, вільної митної зони комерційного або сервісного типу, складу тимчасового зберігання, вантажного митного комплексу (ст. 404, 405, гл. 58 МК). Оскільки в результаті реалізації правовідносин між митними органами та зацікавленими суб'єктами господарювання з приводу отримання вказаних дозволів заявники набувають господарську компетенцію зі здійснення окремих видів господарської діяльності, такі правовідносини не можна розглядати як дозвільні правовідносини у сфері господарювання. За об'єктом їх логічно характеризувати як ліцензійні правовідносини. Нагадаємо, що за Законом «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. (п. 35 ч. 3 ст. 9) митним брокерам видавалась ліцензія; новим Законом «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. митна брокерська діяльність була виключена з числа ліцензованих видів діяльності.

Митний кодекс України вимагає отримання ліцензій на здійснення зовнішньоекономічної діяльності для переміщення окремих груп товарів через митний кордон України. Проаналізуємо, якою є правова природа відносин з отримання цих ліцензій.



За класифікацією, прийнятою ООН, ліцензування належить до таких нетарифних заходів, як зовнішньоторговельні заходи, спрямовані на пряме обмеження імпорту (експорту) для захисту провідних галузей національного виробництва (разом із квотуванням, антидемпінговими митами та деякими іншими) [618, с. 26]. За нормами Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (ст. 16) ліцензія на зовнішньоекономічну операцію є дозволом на здійснення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності експорту (імпорту) товарів. Ліцензування експорту (імпорту) товарів здійснюється у формі автоматичного або неавтоматичного ліцензування. Автоматичне ліцензування передбачає надання суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності дозволу на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких не встановлюються квоти, а неавтоматичне ліцензування – надання такого дозволу відносно товарів, щодо яких встановлюються певні квоти.

Ліцензування експорту (імпорту) окремих видів товарів не є постійно діючою процедурою. Ліцензування експорту запроваджується в Україні у випадках, визначених законом (значне порушення рівноваги щодо певних товарів на внутрішньому ринку, що мають вагоме значення для життєдіяльності в Україні; необхідність забезпечення захисту життя, здоров'я людини, тварин або рослин, довкілля, громадської моралі, національного багатства тощо). Рішення про застосування режиму ліцензування експорту (імпорту) товарів приймається Урядом України з визначенням переліку відповідних товарів, періоду дії ліцензування та кількісних або інших обмежень щодо кожного товару.

На нашу думку, правовідносини з отримання ліцензій на здійснення зовнішньоекономічних операцій можна трактувати як дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності. Вони виникають між суб'єктом організаційно-господарських повноважень – Міністерством економічного розвитку і торгівлі України або місцевими державними адміністраціями – і зацікавленим суб'єктом господарювання, що має намір здійснити експортно-імпортну операцію, з приводу здійснення господарської операції з переміщення товарів окремих товарних груп через митний кордон України. Уповноважене міністерство наділяє експортера (імпортера) певним привілейованим господарським правом – ввезти (вивезти) в Україну (з України) товар певної групи (виду) та визначеної кількості, якого не мають інші суб'єкти господарювання.

У таких правовідносинах видача Мінекономрозвитку України ліцензії виступає засобом державного регулювання господарської діяльності, використання якого дозволяє охороняти інтереси суспільства й держави, навколишнього природного середовища від потенційно негативного впливу

окремих економічних операцій, підтримувати експортно-імпортний баланс на товарних ринках. Відповідна ліцензія не є документом адміністративного характеру, що в пакеті з митною декларацією «описує» експортно-імпортну операцію суб'єкта господарювання (який товар, якої кількості, якості й походження переміщується через митний кордон України). Ця обставина підкреслена в Угоді СОТ про процедури ліцензування імпорту від 15 квітня 1994 р. (пар. 1 ст. 1).

Аналізована група дозвільних правовідносин має свою специфіку. Відповідні правовідносини можуть виникати: а) лише у певних часових проміжках, б) відносно дуже обмеженого кола експортно-імпортних операцій, в) за умови прийняття рішення про запровадження режиму ліцензування зовнішньоекономічних операцій Урядом України, г) у разі необхідності здійснення економічного впливу на певні товарні ринки або усунення деяких загроз, що виникли (можуть виникнути) у зв'язку зі здійсненням зовнішньоекономічних операцій. Видача дозволів як засіб державного регулювання господарської діяльності має на меті досягнення певних результатів в економічній сфері. Ліцензування неавтоматичне має вплив на кількість продукції, що потрапляє на український ринок або виходить з нього, а тому здатне вплинути на економічні процеси на товарних ринках.

Запитання викликає мета автоматичного ліцензування, у процесі якого суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності надається дозвіл на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів і при цьому не справляється обмежувальний вплив на відповідні товари (ч. 3 ст. 16 Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність»). Для відповіді варто дослідити перелік документів, які подаються для отримання ліцензій, та підстави відмови у їх видачі, визначені наказами Мінекономіки України від 14 вересня 2007 р. № 302, від 9 вересня 2009 р. № 991, від 1 квітня 2004 р. № 122.

Аналіз положень наказів дозволяє дійти висновку, що в процесі ліцензування експортно-імпортних операцій контролюється: дотримання кількісних квот експортерами (імпортерами); законність зовнішньоекономічної операції; відповідність умов зовнішньоекономічного договору законодавству України, міжнародним правовим нормам; недопущення порушення взятих Україною міжнародних зобов'язань та можливості застосування захисних заходів до експорту продукції походженням з України як результату експортно-імпортної операції. У процесі автоматичного ліцензування зовнішньоекономічної діяльності предметом контролю виступає законність зовнішньоекономічної операції і документів, що її опосередковують. Наприклад, через автоматичне

ліцензування можна забезпечити захист прав, засвідчених патентами чи торговими марками, авторських прав, законність зовнішньоекономічних операцій із золотом і сріблом, контроль за експортно-імпортними операціями з озоноруйнівними речовинами (ч. 7 ст. 16 Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність»). Тобто автоматичне ліцензування може виступати засобом боротьби з контрабандою, охорони навколишнього природного середовища або превентивним заходом недопущення порушення права інтелектуальної власності.

З'ясувати правову природу автоматичного ліцензування можуть допомогти норми Угоди СОТ про процедури ліцензування імпорту. Згідно з пар. 1 ст. 2 Угоди автоматичне ліцензування імпорту передбачає схвалення заявки на отримання ліцензії у всіх випадках, при цьому воно відповідає положенням параграфу 2 (а). Щодо норм параграфу 2 (а) Угоди, то значення для нашого аналізу має наступне положення: заявки на ліцензії, коли вони подаються в належній і повній формі, повинні затверджуватися негайно після їх отримання в межах адміністративних можливостей. Ліцензування імпорту, що не підпадає під визначення, наведене в пар. 1 Ст. 2 Угоди, належить до неавтоматичного ліцензування. Воно може використовуватись з метою кількісних обмежень, а також з інших підстав, від яких залежить надання та/або розподіл ліцензій (пар. 1, 3 ст. 3 Угоди). На відміну від правил автоматичного ліцензування, правильне заповнення заявки не гарантує видачі ліцензії при неавтоматичному ліцензуванні.

Зважаючи на викладене, видачу ліцензій за правилами автоматичного ліцензування можна розцінювати як захід суто адміністративного характеру. Тому відповідні правовідносини не можна кваліфікувати як господарські дозвільні правовідносини у сфері господарювання.

Водночас у результаті реалізації правовідносин з неавтоматичного ліцензування зацікавлений суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності здобуває господарську компетенцію з переміщення через митний кордон України певного товару визначеної в ліцензії обмеженої кількості, у результаті цього досягаються певні цілі зовнішньоекономічної політики держави. Тому такі правовідносини можна віднести до числа дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності.

Закон «Про зовнішньоекономічну діяльність» (ч. 3 ст. 29) передбачає застосування правового інструменту ліцензування зовнішньоекономічних операцій також як захід у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів або економічних угруповань. Оскільки таке ліцензування експортно-імпортних операцій переслідує політико-

економічну мету, не є засобом державного регулювання господарської діяльності, відповідні дозвільні правовідносини розглядати в загальному контексті аналізованих правовідносин некоректно.

В останні роки спостерігається суттєва лібералізація державного регулювання у сфері ліцензування зовнішньоекономічних операцій. Так, на 2017–2020 рр. Уряд України передбачив у переліку товарів, експорт та імпорт яких підлягає неавтоматичному ліцензуванню, товари, що містять (можуть містити) озоноруйнівні речовини, і товари в межах тарифної квоти з Республіки Македонія (за переліком), на 2016 р. передбачався також газ природний у газоподібному стані українського походження. У ці роки ліцензувався в режимі автоматичного ліцензування також експорт антрациту (постанови КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1176, від 20 грудня 2017 р. № 1018, від 27 грудня 2018 р. № 1136, від 28 грудня 2016 р. № 1009, від 24 грудня 2019 р. № 1109). У 2015 році перелік відповідних товарів був дещо ширшим (наприклад, іще ліцензувався експорт шлаку, золи та залишків (відходів), що містять переважно цинк або мідь) (постанова КМУ від 14.01.2015 № 1). У попередні десятиліття ліцензувався експорт та імпорт значно більшої кількості товарів [619, с. 163–165]. У науковій літературі висловлюються пропозиції про повернення до практики ліцензування деяких товарів. Наприклад, О. М. Дорошева, яка досліджувала правове регулювання імпорту лікарських засобів, пропонує відновити ліцензування такого імпорту [620, с. 4, 8].

У сфері зовнішньоекономічної діяльності також ліцензується імпорт в Україну цукру-сирцю з тростини в межах тарифної квоти. Видача відповідних ліцензій регулюється Законом України «Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини» від 30 листопада 2006 р. Для кращого розуміння правової природи відповідних дозвільних правовідносин слід встановити мету дії тарифної квоти і мету введення механізму ліцензування відповідних імпортних операцій.

У Пояснювальній записці до законопроекту «Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини» визначаються основні цілі прийняття закону: забезпечення ринку цукру від різких цінових коливань, забезпечення інтересів споживачів у цукрі з невисокою вартістю, завантаження підприємств замовленнями на переробку цукру [621]. Установлення квоти на ввезення продукції потребує державного контролю за її дотриманням, що здійснюється через ліцензування імпортних операцій. Про вказані цілі свідчать підстави відмови у видачі відповідних ліцензій, закріплені наказом Мінекономіки від 20 січня 2009 р. № 15 (п. 5 ч. III).

Отже, проведення імпортової операції щодо цукру-сирцю з тростини потребує ліцензії Мінекономрозвитку України. Суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, які отримують ліцензії, здобувають право на імпорту операцію з поставки в Україну цукру-сирцю. Така операція є господарською, передбачає здійснення дій з переміщення певного обсягу товару через митний кордон України. Тому правовідносини, які складаються з приводу отримання ліцензій на імпорт в Україну цукру-сирцю з тростини в межах тарифної квоти, можна розглядати як дозвільні правовідносини у сфері господарювання.

Таким чином, у зв'язку з переміщенням товарів через митний кордон України і здійсненням зовнішньоекономічної діяльності між митними органами України та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, між Мінекономрозвитку України й суб'єктами господарювання можуть виникати дозвільні правовідносини у сфері господарювання: правовідносини з поміщення товарів у митний режим переробки товарів на митній території України (за її межами), а також правовідносини у сфері ліцензування зовнішньоекономічної діяльності за правилами неавтоматичного ліцензування, включно з ліцензуванням імпорту в Україну цукру-сирцю з тростини в межах тарифної квоти.

Видача дозволів (ліцензій) у вказаних вище випадках вимагається законом, оскільки відповідні господарські операції потребують особливого контролю з боку держави з огляду на їх потенційну небезпечність для економіки, задля охорони публічних економічних інтересів. Видача й анулювання (зупинення дії) дозволів виступає засобом державного регулювання таких операцій, у результаті чого держава не тільки їх обліковує (як у випадку з імпортом більшості товарів, їх експортом, реекспортом тощо), а й контролює в подальшому.

Видача адміністративних дозволів митних органів на переміщення товарів через митний кордон в абсолютній більшості митних режимів не виконує ролі засобів державного регулювання господарської діяльності. Такі дозволи мають дуже обмежену темпоральну дію, яка вичерпується в момент перетину товаром митного кордону або виконання дії, на яку було надано дозвіл. Відповідні правовідносини є простими. Вони короткотривалі в часі, не передбачають подальшого контролю митних органів за діями (діяльністю) суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

У той же час правовідносини, які трактуються нами як дозвільні правовідносини у сфері господарювання, є складними (комплексними). Наприклад, у складі дозвільних зобов'язань щодо права на переробку товарів можливо виокремити: зобов'язання з видачі дозволу на переробку товарів; зобов'язання з відкликання чи зміни дозволу на переробку;

зобов'язання з контролю за дотриманням митного режиму переробки. Такі правовідносини характеризуються тривалістю дії, складаються з сукупності простих відносин, об'єктом яких є права на здійснення відповідних зовнішньоекономічних операцій.

Досліджені правовідносини не вичерпують коло дозвільних правовідносин, які складаються у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Так, на окрему увагу заслуговують правовідносини дозвільного характеру у сфері державного експортного контролю.

Міжнародні господарські операції з передачі товарів військового призначення та подвійного використання можна проводити лише на підставі дозвільних документів, які видаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю. Згідно з абз. 30, 31 ст. 1 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» від 20 лютого 2003 р. дозвіл у сфері державного експортного контролю надає право на експорт чи імпорт товарів військового призначення та подвійного використання, а висновок – право на тимчасове ввезення або вивезення товарів чи їх транзит, проведення переговорів, пов'язаних із укладанням зовнішньоекономічних договорів (контрактів) про міжнародні передачі товарів військового призначення або про експорт товарів подвійного використання та інших товарів до держав, стосовно яких встановлено часткове ембарго на поставки таких товарів.

У сучасному світі попередження розповсюдження зброї масового знищення та засобів її доставки, зниження ризику військових конфліктів і тероризму – основна мета державного експортного контролю [622, с. 113; 623, с. 214; 624]. Надання дозволів чи висновків на міжнародні передачі товарів або проведення переговорів щодо таких передач названий вище Закон розглядає як різновиди методів здійснення державного експортного контролю, що реалізується з метою забезпечення захисту інтересів національної безпеки та відповідно до міжнародних зобов'язань України (абз. 35 ст. 1, ст. 5, 11 Закону). Закон передбачає кілька видів висновків і дозволів, встановлює умови їх надання, зупинення й скасування.

Рішення уповноваженого центрального органу виконавчої влади щодо видачі / відмови у видачі дозволів / висновків у цій сфері та щодо втрати права на провадження відповідних господарських операцій напряму впливають на діяльність суб'єктів господарювання, що займаються таким видом господарської діяльності, як виробництво товарів військового призначення та подвійного використання і їх реалізація. Лише за наявності дозволу чи висновку такий суб'єкт

господарювання має право проводити окремі операції у сфері господарювання. Об'єктом правовідносин між суб'єктами господарювання та органом державного експортного контролю виступає законний інтерес суб'єктів господарювання в отриманні права на здійснення експортно-імпортних операцій з товарами військового призначення, а також дії суб'єктів правовідносин щодо видачі й отримання відповідних дозвільних документів. Причому аналізований дозвільний документ надає право на проведення повноцінної експортно-імпортної операції, включно з переміщенням товару через митний кордон.

Тому, на нашу думку, правовідносини між суб'єктами державного експортного контролю з приводу отримання дозволів і висновків можна охарактеризувати як дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності, це ще один вид дозвільних правовідносин у зовнішньоекономічній сфері. Вони не врегульовуються профільним Законом про дозвільну систему, однак об'єкт цих правовідносин, їх суб'єктний склад (суб'єкт господарювання й уповноважений орган державної влади з господарською компетенцією), спрямованість на підтримання правового господарського порядку свідчать про це. Їх особливий предмет – товари військового призначення й подвійного використання.

## **5.2. Дозвільні правовідносини у сфері екології**

Ознайомлення з актами природоресурсового й природоохоронного законодавства засвідчує, що велика частина його норм присвячена питанням забезпечення раціонального господарського використання природних ресурсів та захисту навколишнього природного середовища від негативного впливу господарської діяльності. У Переліку документів дозвільного характеру можливо виокремити велику групу тих документів, які є підставою для здійснення дій по використанню природних ресурсів або дій, що потенційно можуть вплинути на довкілля<sup>37</sup> в процесі господарської діяльності.

На думку В. К. Мамутова, удосконалення системи правового забезпечення економіки має здійснюватися на базі господарського законодавства шляхом органічного включення до неї, зокрема, природоресурсного законодавства й забезпечення гармонійної взаємодії усіх складових системи [627]. Забезпечення адаптації господарського

---

<sup>37</sup> В еколого-правовій науковій літературі вказується, що законодавство не відмежовує поняття «довкілля», «природа» та «навколишнє природне середовище», тому вони можуть вживатись як слова-синоніми [625, с. 25; 626, с. 27].

законодавства до вимог сталого розвитку стало одним із напрямків науки господарського права, який розробляють О. В. Шаповалова, А. Г. Бобкова та деякі інші вчені [628; 629]. До питань взаємодії господарського й екологічного законодавства зверталися Б. Г. Розовський [479, с. 64–74] та Г. Д. Джумагельдієва [630].

Проте дослідники-господарники детально не аналізували проблематику правового регулювання дозвільних відносин в екологічній сфері<sup>38</sup>. Можна згадати позицію О. В. Шаповалової, яка до джерел господарсько-правової підсистеми сприяння сталому розвитку відносить і законодавство про порядок надання спеціальних дозволів, і законодавство про ліцензування [628, с. 16]. О. П. Віхров кваліфікував зобов'язання з надання спеціального дозволу на користування надрами як організаційно-господарське, а відповідні відносини – як господарські [102, с. 394]. Загалом він підтримав позицію О. В. Шаповалової [632, с. 198, 243], що відносини, які виникають у зв'язку з використанням природних ресурсів з господарською метою за участю суб'єктів господарювання, є господарськими відносинами, а інститут використання природних ресурсів є суміжним інститутом господарського та екологічного права [102, с. 387]. Також А. М. Бровдій в одній зі своїх праць коротко висловила, що відносини з надання дозволу на здійснення рубки лісів (видання лісорубного квитка) є організаційно-господарськими [633, с. 81].

Дозвільні відносини в екологічній сфері у своїй докторській дисертації детально аналізувала представник науки екологічного права Н. Р. Кобецька. Дослідження здійснювалося з використанням правового інструментарію екологічного й адміністративного права; вчена констатувала, що дозвільна система у сфері використання природних ресурсів є проявом дозвільної системи в широкому розумінні, має адміністративно-правову природу, є різновидом адміністративно-правових режимів [69, с. 347, 198]. Вона не досліджувала категорію дозвільних правовідносин, їх ознаки, водночас визначила особливості дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів та природоресурсових дозволів як адміністративних актів [69, с. 111–114, 133–149]. З еколого-правової точки зору дозвільну систему в галузі використання та охорони надр також досліджувала М. І. Орленко [118]. Достатньо детально з адміністративно-правових позицій питання про так звану «дозвільну діяльність» в екологічній сфері розробляли О. В. Джафарова [634] і М. М. Романяк [43; 635, с. 433–435].

---

<sup>38</sup> Як відмічається в літературі, особливості правового режиму використання природних ресурсів не були в числі традиційних проблем науки господарського права [631, с. 49].



На сьогоднішній день відносини з видачі дозвільних документів у сфері екології регулюються законодавчими актами у сфері охорони навколишнього природного середовища, природоресурсовими кодексами (законами), а також Законом про дозвільну систему, Законом України «Про адміністративні послуги». Як бачимо, відбувається певне «накладання» норм різних галузей права в процесі правового регулювання відносин, які складаються при отриманні доступу до використання природних ресурсів і до проведення дій із впливу на навколишнє природне середовище.

В умовах, коли ідеї сталого розвитку проголошуються на державному рівні однією із засад розвитку економіки та охорони навколишнього природного середовища, а природні ресурси залишаються одним із основних засобів виробництва, важливо визначитися з правовою природою дозвільних відносин у сфері екології й питанням про те, нормами яких саме галузей законодавства слід насамперед забезпечити правове регулювання цієї групи відносин.

Господарський кодекс України (ч. 1 ст. 4) виключає з предмета регулювання земельні, лісові та водні відносини, відносини по використанню й охороні рослинного й тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря. Це пояснюють загальносоціальним значенням об'єктів таких відносин, для яких законодавством встановлюється спеціальний правовий режим [414, с. 21]. Однак, як зазначає О. В. Шаповалова, режими господарського використання природних ресурсів (з однієї сторони) і відтворення довкілля (з іншої) щільно перетинаються. Вчена вважає, що проблематика сталого розвитку стосується господарсько-правових засобів, саме вони мають своїм завданням утримання цілісності правової регламентації найважливіших економічних діянь, пов'язаних із господарським використанням природних ресурсів та забезпеченням соціальної спрямованості природокористування [636, с. 26, 35].

Для окреслення можливих різновидів дозвільних правовідносин у галузі екології, візуалізації важливості їх для економіки країни спробуємо сконструювати класифікацію дозвільних документів у цій сфері та прав за ними. Така класифікація може сприяти визначенню потенційних напрямків наукових досліджень дозвільних правовідносин у сфері екології, згрупованих за певними критеріями, виявленню можливих напрямків законодавчої роботи з удосконалення їх правового регулювання.

Усі дозвільні документи аналізованого виду достатньо оглядово класифікував І. Л. Радик. Він поділив екологічні дозволи (ліцензії) за видами екологічно значимої діяльності [637, с. 72–73]. Розгорнуту

класифікацію природноресурсових дозвільних документів запропонувала Н. Р. Кобецька [69, с. 117–118, 121–133]. Дослідниця поділяє природоресурсові документи: за природними об'єктами, на які вони видаються; за значенням та наслідками видачі дозвільних документів; за формою зовнішнього виразу. Також вона запропонувала класифікацію природокористування [69, с. 78–79], яка може бути застосована при формуванні системи природоресурсових дозволів.

На нашу думку, найперше дозвільні документи в екологічній сфері варто класифікувати за їх значенням для сфери екології та способом впливу господарюючих суб'єктів на довкілля, стосовно здійснення якого надається дозвільний документ, на такі групи:

1) дозвільні документи, які засвідчують право суб'єктів господарювання використовувати ділянки надр, водойми, об'єкти рослинного й тваринного світу та інші складові довкілля шляхом їх експлуатації (вилучення корисних властивостей) з метою отримання прибутку (так звані природоресурсові дозволи) (наприклад, лісові й лісорубні квитки, дозволи на спеціальне використання об'єктів тваринного й рослинного світу, на спеціальне водокористування, на користування нафтогазоносними надрами). Законодавчі механізми видачі таких дозволів спрямовані на убезпечення довкілля від безконтрольного використання природних ресурсів, недопущення варварських методів експлуатації природи;

2) дозвільні документи, які засвідчують можливість господарюючих суб'єктів здійснювати певний негативний або потенційно негативний вплив на навколишнє природне середовище (його складові) у процесі їх господарської діяльності (наприклад, дозвіл на здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, на транскордонне перевезення небезпечних відходів). Механізм видачі й анулювання другої групи дозволів спрямовано на захист довкілля та середовища життєдіяльності людини від різних видів екологічних небезпек.

Зважаючи на види екологічних небезпек [626, с. 140], можна виокремити дозволи, видача яких пов'язується із забезпеченням: ядерної та радіаційної безпеки (їх правовий режим урегульовано Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 р.); хімічної та техногенної безпеки (дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, висновок з оцінки впливу на довкілля й санітарно-епідеміологічної експертизи, дозвіл на днопоглиблювальні роботи, письмова згода (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів та деякі інші дозволи);

біологічної безпеки (дозвіл на ввезення, застосування незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів для державних випробувань та наукових досліджень, а також обробленого ними насіннєвого (посадкового) матеріалу тощо); генетичної безпеки (дозволи у сфері поводження з ГМО згідно Закону «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»); харчової і (фіто-)санітарної безпеки. Харчова безпека людини і суспільства пов'язується не стільки з можливим впливом господарюючих суб'єктів на довкілля, скільки з іншими чинниками. Тому до цієї підгрупи дозволів можна віднести обмежену кількість дозволів (наприклад, карантинний і фітосанітарний сертифікат);

3) дозвільні документи, видача яких пов'язана із забезпеченням збереження об'єктів рослинного й тваринного світу шляхом контролю за окремими операціями із об'єктами / компонентами довкілля. Це, зокрема, дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну або вивезення за її межі об'єктів рослинного / тваринного світу згідно з Конвенцією про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення.

Також дозволи можна поділити на дві великі групи:

а) реалізація права за якими передбачає безпосереднє використання елементів довкілля (добування корисних копалин, мисливських тварин, перенесення родючого шару ґрунту тощо);

б) ті, у процесі реалізації прав за якими відбувається інший вплив на довкілля та людину, коли елементи довкілля не виступають безпосереднім предметом відносин зі здійснення господарської діяльності (наприклад, дозволи у сфері поводження з відходами чи генетично модифікованими організмами).

Можна класифікувати дозволи, які видаються підприємцям в екологічній сфері, також залежно від галузей господарської діяльності, здійснення якої потребує отримання тих чи інших дозволів. Відповідно виокремлюються дозволи, які видаються суб'єктам господарювання переважно при здійсненні господарської діяльності у сфері: перевезення вантажів, функціонування транспортної інфраструктури (наприклад, дозвіл на днопоглиблювальні роботи, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду); зоопаркового та вольєрного господарства, циркової і виставкової справи, у діяльності звіринців та інших видів господарської діяльності, які передбачають утримання диких тварин у неволі (перелічені у п. 3.3 Порядку утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах, затвердженого наказом Міністерства охорони

навколишнього природного середовища від 30 вересня 2010 р. № 429) (дозвіл на утримання диких тварин у неволі, дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів тваринного світу, дозвіл на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікат на пересувні виставки тощо); функціонування природо-заповідного фонду (дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду); мисливського господарства (дозвіл на добування мисливських тварин); рибальства, рибного господарства, у тому числі промислового рибальства (дозволи на спеціальне використання об'єктів тваринного світу, дозвільні документи, які видаються згідно із Законом «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»); лісового господарства, заготівлі деревини, інших лісових матеріалів та рослинної сировини (дозвіл на спеціальне використання природних рослинних ресурсів, спеціальний дозвіл на спеціальне використання лісових ресурсів (лісорубний квиток, ордер, лісовий квиток) тощо); водного господарства, питного водопостачання й водовідведення (дозвіл на спеціальне водокористування); у видобувній промисловості (спеціальні дозволи на користування надрами, спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами); у хімічній промисловості (висновок з оцінки впливу на довкілля), фармацевтичній промисловості (дозвіл на спеціальне використання природних рослинних ресурсів тощо); у селекційній діяльності (дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу, підтвердження на ввезення в Україну та вивезення з України насіння і садивного матеріалу, не внесеного до Реєстру сортів рослин України та/або до Реєстру сортів рослин ОЕСР для селекційних, дослідних робіт і експонування); у наукових цілях (дозвіл на ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань та наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу, дозвіл на проведення наукових експериментів над тваринами тощо); ті, що можуть видаватись підприємствам різних галузей економіки: у хімічній, металургійній промисловості, інших видах промислового виробництва (дозвіл на спеціальне водокористування, на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та ін.).

Природоресурсові дозволи можна поділити також залежно від видів природних ресурсів, стосовно яких вони надаються, на дозволи, які засвідчують право користування водними, земельними, лісовими та іншими видами природних ресурсів. В їх числі виокремлюється група

документів дозвільного характеру, які засвідчують певні права стосовно використання земельних і лісових ділянок, у тому числі щодо управління земельними ресурсами. Такими документами є: погодження відведення землі, водного простору для торговельного мореплавства, дозвіл на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, рішення про передачу у власність, про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності, деякі інші (передбачені в п. 5, 45, 91, 113–115 Переліку документів дозвільного характеру).

На нашу думку, з числа перелічених вище дозвільних документів стосовно використання земельних ділянок лише один документ – дозвіл на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок – засвідчує права на здійснення окремих господарських операцій. Решта документів не є засобами державного регулювання господарської діяльності, вони засвідчують не господарські права, а права власності / користування земельними ділянками або виступають засобом управління землями (наприклад, п. 45 Переліку), або є документами, на підставі яких оформлюються речові права на земельні ділянки (п. 5 Переліку). Тому стосовно видачі цих документів не можуть формуватися власне дозвільні правовідносини у сфері господарювання. Відповідні рішення (дозволи) органів державної влади / місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин варто виключити з Переліку документів дозвільного характеру, а в абз. 7 ч. 1 ст. 1 Закону про дозвільну систему слід виключити слова «землевпорядна документація».

Як бачимо, у процесі господарської діяльності, що може впливати на довкілля або потребує експлуатації її компонентів, суб'єкти господарювання мають вступати у правовідносини, пов'язані з набуттям господарських прав за достатньо широким колом дозвільних документів. Зосередимося детальніше на аналізі юридичної природи відповідних правовідносин.

У науковій літературі справедливо стверджується, що правовий вплив на поведінку учасників відносин з господарського використання природних ресурсів здійснюється нормами господарського, цивільного, гірничого, лісового, земельного, адміністративного, екологічного та інших галузей законодавства [102, с. 386; 631, с. 47]. Для того, щоби визначитися зі сферою дії норм господарського права в екологічній сфері та норм екологічного права у сфері використання природних ресурсів, слід насамперед окреслити межі правового регулювання цих галузей права.

Питання про поняття й предмет екологічного права не має однозначного вирішення в спеціальній правовій літературі. Деякі вчені доводять, що екологічне та природоресурсове право є самостійними

галузями права з різними предметами правового регулювання, пропонують їх визначення [638, с. 517, 546–557, 560]. Однак більшість дослідників розглядають природоресурсове право як складову екологічного права [69, с. 71–72]. Вчені дискутують з приводу того, чи є екологічне право фундаментальною (самостійною) галуззю права [639; 640], чи це комплексна галузь, яка регулює екологічні відносини [626, с. 23; 641; 642, с. 7–9; 643, с. 14]. Останньої точки зору дотримується більшість вчених галузі, зокрема, і київська школа екологічного права [626, с. 20; 638, с. 517, 550]. Н. Р. Кобецька висловила думку, що «в сучасних умовах інститут права спеціального природокористування трансформується в комплексний міжгалузевий інститут використання природних ресурсів (у рамках екологічного права) як сукупність норм різних галузей права (екологічного, господарського, цивільного, адміністративного)» [69, с. 84–85].

З позицією вчених можна погодитись. Законодавчою реальністю є закріплення загальних положень (у тому числі правових засад) про використання природних ресурсів у сфері господарювання та загальних вимог до охорони довкілля у процесі здійснення господарської діяльності в ГК України (гл. 15, ст. 411, 413), однак деталізовані відповідні положення в нормах природоресурсових та природоохоронних законів і кодексів. Проте правовий режим природних ресурсів вимагає застосування інститутів права власності, обмежених речових прав, правових інструментів цивільного й господарського договору, закріплення повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування по використанню й розпорядженню природними ресурсами та інших правових інструментів і механізмів, напрацьованих суміжними з екологічним правом галузями права.

Предметом правового регулювання екологічного права традиційно визначають суспільні відносини з раціонального використання об'єктів природного походження, а також охорони й відтворення природних об'єктів, забезпечення екологічної безпеки (природоресурсові, природоохоронні й антропоохоронні відносини) (тобто суспільні відносини в галузі взаємодії суспільства й навколишнього середовища) [626, с. 22, 23; 638, с. 520]. Екологічному праву, як комплексній галузі права, притаманне поєднання адміністративно-правового і цивільно-правового методів правового регулювання; специфічними є методи еколого-експертних оцінок, еколого-соціальних обтяжень, ініціативи тощо [69, с. 40; 638, с. 521].

Питання правової природи дозвільних відносин, які складаються відносно права на використання природних ресурсів й охорони довкілля, вирішується в екологічно-правовій літературі наступним чином:

1) вони визначаються як різновид процедурних природоресурсових відносин [638, с. 548]. Однак ця наукова позиція детально не обґрунтована.

У науці екологічного права окремі дослідники виділяють підгалузь еколого-процесуального права, до предмету якого зараховують і відносини щодо розподілу та перерозподілу природних ресурсів (відносини, спрямовані на виникнення, зміну й припинення у природокористувачів прав використання природних ресурсів) [642, с. 12, 146]. Відносини щодо набуття відповідних прав суб'єктами господарювання розглядаються ними суто з процесуальної точки зору;

2) І. Л. Радик вважає, що відповідні правові норми формують один із самостійних інститутів екологічного права – інститут екологічного ліцензування, який повинен входити як складова частина у комплексний інститут екологічного права – інститут права природокористування [644, с. 6];

3) Н. Р. Кобецька вказує, що дозвільні процедури щодо використання природних ресурсів мають адміністративний характер, а дозвільна система має адміністративно-правову природу [69, с. 92–93, 83, 103, 203, 198];

4) М. І. Орленко визначає дозвільну систему в галузі використання та охорони надр в Україні як сукупність урегульованих правовими нормами еколого-управлінських, природоресурсних, природоохоронних та антропоохоронних відносин [118, с. 213].

Отже, у науковій екологічно-правовій літературі висловлюються думки, що відносини з видачі дозволів у сфері екології є різновидом природоресурсових відносин або адміністративних. Значить, правове регулювання цих відносин має забезпечуватися нормами природоресурсового й адміністративного законодавства. Як уже зазначалося, вчені-господарники О. П. Віхров [102, с. 394] і А. М. Бровдій [633, с. 81] стверджують про організаційно-правову природу відносин з отримання дозволів на користування надрами та здійснення рубки лісів.

Вважаємо, що наші висновки про дозвільні відносини у сфері господарювання як організаційно-господарські рівною мірою можуть бути застосовані до дозвільних відносин, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності у сфері природокористування (у добувній галузі, лісовому господарстві тощо) або тієї, що здійснює вплив на довкілля. Такі відносини складаються між дозвільними органами та зацікавленими суб'єктами господарювання, в їх рамках дозвільні органи приймають юридично значущі рішення саме відносно суб'єктів господарювання, надаючи або позбавляючи їх права експлуатувати природні ресурси протягом певного періоду часу (на основі природоресурсових дозволів)

або надаючи можливість здійснювати дії, що можуть потенційно мати негативний вплив на екологічну сферу (провадити дії у сфері поводження з відходами, здійснювати викиди / скиди в атмосферу / водні об'єкти тощо). Тому відносини, пов'язані з наданням дозвільних документів у сфері природокористування та охорони природи, не можна трактувати як адміністративні. Деталізуємо правову кваліфікацію цих відносин.

Науковці відмічають тенденцію до «перепідпорядкування» відносин, пов'язаних з господарською експлуатацією природних ресурсів, господарському праву [69, с. 67], поглинання господарським правом природоресурсового права. Б. Г. Розовський вказує на неспроможність ефективного регулювання відносин природокористування в межах екологічного права; на його думку, господарське право стає базовим по відношенню до аграрного, гірничого та низки інших галузей права [479, с. 64; 645, с. 190–191]. Вчений визначає наступну формулу взаємодії господарського й екологічного права: господарське право регламентує економічні умови ефективності природоохоронної діяльності за критерієм досягнення оптимального соціально-економічного ефекту [479, с. 73].

В. В. Філатова також вважає пріоритетними для регулювання гірничих відносин норми господарського права, в арсеналі якого використовується одночасно кілька методів правового регулювання [646, с. 81]. Аналогічну позицію займає О. В. Шаповалова. На її думку, техніко-юридичні особливості ГК України дозволяють застосовувати комплекс запобіжних інструментів у процесі використання підприємцями природних ресурсів, на що не здатні правові засоби інших галузей права [628, с. 14]. Вчена підкреслює важливість міжгалузевої гармонізації на основі ГК України норм, які регулюють господарське використання природних ресурсів, та екологізації правових засад господарювання [628, с. 16–18]. Вона вважає важливими для правового режиму природних ресурсів у сфері господарювання норми ГК про ефективне й економне використання природних ресурсів (ч. 1 ст. 153 ГК) [631, с. 49]. Дійсно, цю правову норму та правила статті 151 ГК про використання природних ресурсів на праві користування можна розглядати як базові засади надання дозволів на використання природних ресурсів.

Схвальні відгуки в науковій літературі отримує підхід до викладання господарського права, в рамках якого питання раціонального використання природних ресурсів розглядаються в темах про особливості господарської діяльності в окремих галузях економіки [647; 648]. Як указує Г. Д. Джумагельдієва, за такого підходу природоресурсовий блок стає невід'ємним елементом загального механізму правового регулювання



господарської діяльності в конкретній сфері (добувній промисловості, електроенергетиці, металургійній промисловості, будівельній та аграрній діяльності тощо) [630]<sup>39</sup>.

А. Г. Бобкова запропонувала концепцію господарсько-правового забезпечення використання природних ресурсів [650, с. 26–28]. Г. Д. Джумагельдієва розглядає природокористування в якості «природоресурсного аспекту» господарської діяльності. Вона визнає майновими відносини у сфері природокористування між суб'єктами господарювання, останніми та іншими учасниками відносин у сфері господарювання і доходить висновку, що ГК і природоресурсові кодекси співвідносяться як акти загального й спеціального регулювання [630]. Вчений-адміністративіст М. М. Романяк указує, що принципи дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки повинні відповідати за змістом принципам державного регулювання господарської діяльності, а їх реалізація має сприяти розвитку підприємництва [651, с. 465].

На думку Н. Р. Кобецької, категоричність висловлювань щодо пріоритетності господарсько-правових засобів у правовому регулюванні природоресурсових відносин не може бути сприйнята [69, с. 68]. За позицією вченої, особливості природних об'єктів і ресурсів визначають їх особливий правовий режим використання (у тому числі господарського), що має бути забезпечений у рамках екологічного права природоресурсним законодавством. Правові норми інших галузей повинні бути органічно введені в еколого-правовий режим природних ресурсів при пріоритетності норм природоохоронного характеру [69, с. 40, 70–71; 652, с. 632]. На взаємний вплив екологічного та неприродоресурсових галузей права вказує А. І. Черемнова [638, с. 526]; останні з названих галузей права є базовими для формування норм екологічного права, водночас норми екологічного права є основою екологізації інших галузей права, пов'язаних зі сферою взаємодії суспільства й природи.

Отже, у науковій літературі підкреслюється взаємний вплив норм екологічного й господарського права в процесі правового регулювання. З такою позицією можна погодитись, оскільки в економічних реаліях достатньо часто суспільні відносини переплітаються. Відносини щодо видобування корисних копалин, розведення тварин у зоопарках чи діяльності мисливських господарств є господарськими відносинами, і

---

<sup>39</sup> У порядку історичної ретроспективи зазначимо, що в дореволюційній літературі з поліцейського права окремим розділом, як складові цієї галузі, розглядалось правове регулювання відносин у різних галузях господарської діяльності (зокрема, у землеробній і добувній промисловості: гірничій справі, скотарстві, лісовому господарстві, риболовлі, мисливстві [649, с. 116–175]).

використання в процесі господарської діяльності об'єктів тваринного світу чи надр в якості засобів виробництва не перетворює їх в екологічні відносини (насамперед, у силу змісту цих відносин). Логічним у такому випадку видається висновок про господарсько-правову природу відносин з отримання дозволів на використання природних ресурсів як засобів виробництва. Такими ж будуть висновки щодо дозволів у сфері природоохорони. А вже видача й анулювання дозвільних документів є засобом державного регулювання господарської діяльності.

У багатьох галузях економіки основними засобами виробництва є матеріальні речі, водночас у галузях надродкористування, водного господарства, низці інших галузей економіки основними засобами виробництва є природні ресурси, окремі ділянки надр чи земельні ділянки. При цьому роль дозволів як інструментів державного впливу на діяльність господарюючих суб'єктів є аналогічною в природоресурсових та інших галузях економіки. Значить, і відносини, які складаються стосовно отримання дозволів на господарські операції, мають аналогічний характер (правову природу) у різних галузях господарювання.

Для правової кваліфікації правовідносин значення має сукупність факторів: їх зміст, суб'єктний склад, об'єкт та інші особливості. Права й обов'язки дозвільних органів і заявників у дозвільних правовідносинах є однаковими незалежно від їх предмета; вони пов'язані з обов'язком заявника довести спроможність безпечно для суспільства, навколишнього природного середовища здійснювати визначені види господарських операцій / дій та із зустрічним обов'язком дозвільного органу вчасно перевірити відповідну господарську компетенцію заявника й надати йому право на здійснення відповідної господарської операції / дій (за наявності відповідних підстав).

Як зазначалося вище, на сьогоднішній день законодавцем сформовано нібито кілька «шарів» правового регулювання дозвільних відносин в екологічній сфері. Норми природоохоронних законів встановлюють обмеження (обтяження) природоохоронного характеру для користувачів природних ресурсів, громадян, підприємств та організацій, діяльність яких може впливати на довкілля, профільний закон у сфері дозвільних відносин – засади правового регулювання відносин із видачі й анулювання дозвільних документів господарюючим суб'єктам, а Закон «Про адміністративні послуги» – процедурні правила взаємодії дозвільних органів і суб'єктів господарювання (як різновиду адміністративних послуг). Така ситуація може бути пояснена комплексним / складним характером відповідних правовідносин.

Питання правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів та охороною довкілля, які виникають на стику правового впливу норм екологічного й господарського права, у науці господарського права на сьогоднішній день є недостатньо розробленими. Зокрема, питання про об'єкт і предмет організаційно-господарських відносин, які складаються в добувній промисловості чи інших галузях економіки, що використовують природні ресурси, об'єкти рослинного й тваринного світу, інші складові довкілля як основні засоби чи об'єкти негативного впливу. У науковій літературі лише відстоювалась позиція про відмежування лісових і господарських відносин за предметом правового регулювання (у господарських відносинах – діяльність у сфері суспільного виробництва; у лісових – відносини з володіння, користування й розпорядження лісами) та об'єктом правового впливу (лісовий фонд та природні лісові ресурси – у лісових правовідносинах, лісогосподарська продукція – у господарських) [653, с. 13–14]. Загалом погоджуємось із таким твердженням, однак, на нашу думку, у процесі здійснення господарської діяльності з лісозаготівлі безпосереднім об'єктом впливу все ж таки виступає не готова лісогосподарська продукція, а дерева, окремі ділянки лісу. У процесі лісових рубок господарські дії підприємств прямо впливають на живу деревину, лісову рослинність, яка тільки після рубки перетворюється у лісогосподарську продукцію.

Тому відмежувати господарські й екологічні відносини за предметом дещо складно, однак можливо. Відмінність предметів цих відносин у тому, що в екологічних відносинах довкілля та його складові виступають об'єктами правової охорони або раціонального використання й відтворення, у той час як у господарських відносинах вони є об'єктами впливу господарської діяльності. Якщо господарська діяльність здійснюється на підставі природоресурсових дозволів, то такий вплив здійснюється з очевидною метою отримання прибутку від експлуатації природних об'єктів, які виступають об'єктом правової охорони в екологічних відносинах. Аналогічною є мета підприємницької діяльності на підставі дозвільних документів щодо здійснення негативного впливу на довкілля (наприклад, на здійснення викидів або скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря / водойми).

Предметом дозвільних відносин в екологічній сфері варто визнавати природні ресурси, ділянки надр чи лісів, природні водойми, інші елементи навколишнього природного середовища (повітря, флора, фауна, території й об'єкти природно-заповідного фонду тощо), навколишнє природне середовище в цілому. Адже при отриманні дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди таких речовин у

конкретні природні водойми чи лісозаготівлю на окремих лісових ділянках підприємство здобуває право впливати на певні складові довкілля. У результаті лісозаготівлі, збору лікарських трав заготовлений ліс чи зібрані рослини перетворюються в сировину (товар), однак вплив у процесі господарської діяльності здійснюється на природу та її компоненти.

Об'єктом дозвільних правовідносин виступає право здійснювати господарські операції щодо видобування корисних копалин, іншої експлуатації природних ресурсів (природокористування) або щодо здійснення господарських операцій (діяльності – у випадку висновку з оцінки впливу на довкілля), які справляють антропогенний вплив на навколишнє природне середовище, а також дії дозвільних органів та суб'єктів господарювання щодо видачі й анулювання дозвільних документів.

Необхідність у спеціальному регулюванні дозвільних відносин у сфері природокористування обумовлюється тим, що природні ресурси є власністю Українського народу, а тому для неї законодавчо встановлено особливий правовий режим. Елементом такого правового режиму виступає й порядок набуття права користування природними ресурсами. Що ж до дозволів у сфері охорони навколишнього природного середовища, то потреба обмежити негативний вплив на навколишнє природне середовище є основною причиною використання такого засобу державного регулювання господарської діяльності, як дозвіл. Отже, дозвіл у галузі екології використовується законодавцем при здійсненні державної екологічної політики.

На нашу думку, зважаючи на різноманітність методів господарсько-правового регулювання, дозвільні відносини в екологічній сфері можуть бути достатньо вдало врегульовані з їх допомогою. Вичленовувати норми, які врегульовують вказані відносини, із правової тканини законів у сфері охорони навколишнього природного середовища (водного, земельного, гірничого законодавства тощо) на сьогоднішній день не варто. У кінцевому рахунку, і екологічні, і господарські закони є комплексними нормативно-правовими актами. Лише за умови напрацювання узгодженої концепції господарсько-правового регулювання дозвільних відносин у сфері екології та конкретних законопроектів можна вести мову про зміну існуючого стану правового регулювання цих відносин. Зараз мова повинна йти скоріше про вдосконалення відповідних норм галузевих законів у сфері екології, в яких варто деталізувати порядки видачі дозволів, як того вимагає частина 1 статті 4 Закону про дозвільну систему.

Зарахування дозволів у сфері екології до числа дозволів у сфері господарювання є правильним рішенням законодавця не тільки з точки зору кваліфікації відповідних правовідносин. Воно дозволяє застосовувати до господарських відносин зі здійснення господарської діяльності в галузі природокористування та тієї, що здійснює вплив на навколишнє природне середовище, такий засіб державного регулювання, як видача й анулювання дозволу, згідно загальних правил видачі документів дозвільного характеру. Оскільки в багатьох законах у галузі екології є прогалини щодо підстав відмови у видачі дозволів, строків їх видачі, підстав і порядку анулювання, застосування положень Закону про дозвільну систему у сфері господарювання у дозвільних відносинах у галузі екології є позитивною обставиною для практики правозастосування.

Отже, дозвільні відносини у сфері екології мають господарсько-правову природу. Об'єктом цих відносин виступає право здійснювати господарські операції щодо видобування корисних копалин, іншої експлуатації природних ресурсів (природокористування) або щодо здійснення господарських операцій / дій зі здійснення видів діяльності, які справляють антропогенний вплив на навколишнє природне середовище, а також дії дозвільних органів і суб'єктів господарювання щодо видачі (отримання) й анулювання відповідних дозвільних документів. Предметом дозвільних відносин в екологічній сфері варто визнавати природні ресурси, ділянки надр чи лісів, інші елементи навколишнього природного середовища, навколишнє природне середовище в цілому. Відмінність екологічних і дозвільних правовідносин у тому, що в екологічних правовідносинах докільця і його складові виступають об'єктами правової охорони або раціонального використання й відтворення, у той час як у господарських правовідносинах вони є об'єктами впливу господарської діяльності.

Регулювання дозвільних відносин стосовно права користування природними ресурсами або здійснення впливу на навколишнє природне середовище нормами господарського права, із застосуванням методів господарського права може додати інших аспектів у їх правовому режимі. Наприклад, перспективним вважаємо регулювання в українському законодавстві відносин купівлі-продажу прав на здійснення викидів в атмосферу, скидів у водойми. У зарубіжній науковій літературі питання торгівлі такими дозволами перебуває в центрі наукової дискусії в останнє десятиріччя (наприклад: 309; 310).

### 5.3. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання на ринках фінансових послуг

Визначальне значення для економіки будь-якої країни мають ринки фінансових послуг. Їх функціонування протягом століть позначено періодичними кризовими явищами. Тому для економічної та юридичної наук важливою залишається проблема забезпечення стабільного, ефективного й безпечного функціонування фінансового сектора економіки. Остання світова фінансова криза 2008 року, її причини зумовили загальносвітову тенденцію посилення державного впливу на ринки фінансових послуг у цілях захисту прав споживачів та інвесторів, встановлення довіри у фінансовому секторі [654, с. 110, 112]. Такі процеси актуалізували потребу дослідження правового регулювання відносин між державними органами та суб'єктами господарювання, які надають фінансові послуги.

Взаємодія учасників ринку фінансових послуг відбувається через побудову різних за галузевим характером правовідносин: цивільних, господарських, фінансових, банківських та інших. Господарські правовідносини тут формуються як між фінансовими установами, так і за участю органів господарського управління, які упорядковують та контролюють діяльність фінансових установ. Зважаючи на викладене, актуальним завданням вважаємо аналіз законодавства про фінансові послуги на предмет виявлення норм, які регламентують дозвільні відносини у сфері господарювання – різновид організаційно-господарських відносин. Та обставина, що такі відносини виключені з-під правової дії Закону про дозвільну систему (ч. 2 ст. 2), не може вплинути на їх базові правові характеристики як відносин певної групи / виду.

Власне дозвільні правовідносини на ринках фінансових послуг не були предметом спеціальних досліджень у правовій науці, проте до дозволу як правового інструменту, що використовується в механізмі державного регулювання ринків фінансових послуг, дослідники зверталися. Так, окремі автори аналізували ліцензування фінансових послуг у контексті так званого дозвільного провадження [655, с. 508–509]. Питання про фінансові послуги як предмет «дозвільної діяльності», «дозвільних послуг» розглядали О. В. Джафарова [656], В. І. Сіверін [188, с. 13–14] (фактично мова йшла про ліцензування фінансових послуг).

Механізм державного регулювання ринків фінансових послуг включає взаємопов'язані форми, методи та інструменти впливу на учасників цих ринків з метою забезпечення єдності й сприятливих умов для їх розвитку, функціонування, з урахуванням інтересів споживачів

послуг і вимог законодавства [657, с. 42]. Важливим завданням регулювання також є запобігання кризовим явищам [658, с. 67], поліпшення інвестиційного клімату в країні [659]. На думку експертів Світового банку, державна політика регулювання ринків фінансових послуг повинна бути спрямована на досягнення таких цілей, як: стабільність, ефективність, чесність [660, с. 29]. Суттєвим є й аспект забезпечення фінансової безпеки громадян та юридичних осіб.

Держава впливає на функціонування ринків фінансових послуг у різних формах, з використанням різних засобів. Профільний Закон «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (далі – Закон про фінансові послуги) (ст. 20) виокремлює деякі основні методи / способи державного регулювання ринків фінансових послуг. Також у процесі регулювання держава може впливати на ринок фінансових послуг і опосередковано – з використанням інструментів монетарної, фіскальної, інвестиційної політики [661]. У контексті законодавчо закріплених напрямків економічної політики держави (ст. 10 ГК України) державне регулювання ринків фінансових послуг є важливим елементом творення грошово-кредитної політики, спрямованої, серед іншого, на забезпечення економіки необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, а також валютної політики.

Для досягнення визначених вище цілей державні органи можуть застосовувати різні засоби державного регулювання. Прямо не названим у законі засобом державного регулювання деяких ринків фінансових послуг вважаємо видачу й анулювання дозвільних документів. Для з'ясування питання про можливість формування між учасниками ринків фінансових послуг і уповноваженими органами управління фінансовим сектором економіки дозвільних правовідносин у сфері господарювання, що опосередковують застосування цього засобу регулювання, спробуємо виявити ті правові акти та норми, що передбачають застосування дозволу як правового інструменту впливу на господарську діяльність указаних суб'єктів.

Дослідження основних законодавчих актів, які забезпечують правові основи функціонування ринків страхування, недержавного пенсійного забезпечення, послуг фінансового лізингу, не виявляє використання названого засобу державного регулювання. Щодо інших ринків фінансових послуг, то цей засіб застосовується у механізмі їх державного регулювання. При цьому він використовується законодавцем у різний спосіб: в одних випадках дозвіл є складовим елементом відповідного

спеціального засобу державного регулювання господарювання (видача й анулювання дозвільних документів), в інших ситуаціях він застосовується в правовій регламентації відносин, які можна охарактеризувати як відносини з дозвільним компонентом. Зокрема, такими можна визначити відносини, у процесі яких фінансові установи отримують від органів державного регулювання фінансових ринків певні погодження, пов'язані зі створенням, реорганізацією, узгодженням установчих документів чи вирішенням кадрових питань, зміною їх корпоративного складу (ч. 5 ст. 9, ч. 6 ст. 16-1 Закону про фінансові послуги, ст. 16, 17, 24, 25, 27, 34, 42, 25 Закону «Про банки і банківську діяльність», ст. 11 Закону «Про недержавне пенсійне забезпечення», п. 37-3, 37-6, 37-7 ч. 2 ст. 7 Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», ч. 5 ст. 16 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок»). Ці відносини не можуть бути віднесені до дозвільних відносин у сфері господарювання за ознакою об'єкта. У дозвільних відносинах законний інтерес суб'єкта господарювання полягає в набутті нового елемента господарської компетенції, тоді як дії фінансової установи та державного органу в порівнюваних відносинах зосереджені на питаннях виникнення у фінансової установи господарської правосуб'єктності в принципі, зміні у складі учасників, посадових осіб. Водночас можна виявити правові норми, що регламентують дозвільні відносини іншого роду.

Так, аналізуючи відносини дозвільного характеру на ринку банківських послуг, важливо з'ясувати питання самостійності таких відносин, їх відмежування від банківських відносин.

Поняття банківських правовідносин не є усталеним у науковій літературі. Як проаналізував В. П. Нагребельний [662, с. 201–202], у правовій науці склалося кілька концепцій, які визначають місце банківських відносин у правовій системі: фінансово-правова [663, с. 13; 664, с. 54–55, 65, 71], банківсько-правова [644, с. 9; 665, с. 28], господарсько-правова [666, с. 13; 667, с. 33] і концепція про банківське право як комплексне правове утворення [668, с. 5–28; 669, с. 12; 670, с. 423]. Вони різняться тим, що відносять банківські відносини до сфери регулювання тих чи інших галузей права. В. П. Нагребельний зараховує до предмета публічно-правового регулювання відносини, пов'язані з отриманням від НБУ певних дозволів і погоджень на здійснення банківських операцій [662, с. 201]. Однак окремо від аналізу інших, суміжних банківських відносин правове регулювання відносин, пов'язаних із видачею банкам дозволів, не досліджувалося, хоча дозвіл називається серед засобів державного регулювання банківської діяльності [618, с. 11].



Закон України «Про банки і банківську діяльність» (ст. 50) передбачає необхідність отримання банком письмового дозволу для здійснення інвестиції в порядку, встановленому НБУ, за окремими винятками. Справедливо поставити запитання, чи належать ці правовідносини до числа дозвільних правовідносин у сфері господарювання, чи є складовою правовідносин інвестиційних. На нашу думку, відповідь значною мірою залежить від суб'єктно-об'єктного складу інвестиційних та дозвільних правовідносин, їх змісту.

О. М. Вінник розглядає інвестиційні відносини як комплексні відносини за участю інвестора, органів господарського керівництва та інших суб'єктів з приводу підготовки, реалізації інвестицій та отримання певного соціально-економічного ефекту [671, с. 18–19]. В. В. Поєдинок визначає зобов'язання різних суб'єктів, пов'язані з рухом капіталу (інвестицій), як інвестиційні [387, с. 6], при цьому вона розрізняє майново-інвестиційні правовідносини та організаційно-інвестиційні правовідносини [356, с. 102]. Вчена дійшла висновку, що «...правовідносини, пов'язані зі здійсненням органами господарського керівництва регулювання господарської діяльності, повинні визнаватися інвестиційними у випадках, коли засіб регулювання (наприклад, певна реєстраційно-дозвільна процедура) становить умову або складову процесу здійснення конкретної інвестиції» [356, с. 104]. Очевидно, під дозвільною процедурою маються на увазі відносини, урегульовані Законом про дозвільну систему.

Отже, дослідники інвестиційних відносин розглядають їх як складні відносини, що охоплюють прості відносини майнового характеру та організаційні або управлінські за характером відносини. За такого підходу будь-які організаційно-господарські відносини, пов'язані з інвестиційним процесом, виявляються «втягненими» в орбіту інвестиційних процесів, підпорядкованими цілям та логіці інвестування. Не маючи на меті досліджувати правову природу й особливості інвестиційних відносин і не заперечуючи викладеної наукової позиції, все ж вважаємо за необхідне акцентувати на певній самостійності управлінських відносин, які складаються між інвестором (банком) і НБУ в процесі отримання дозволу для здійснення інвестиції. Такі відносини не варто розглядати як певну формальність. Шляхом реалізації прав і обов'язків у правовідносинах між указаними суб'єктами держава в особі спеціально уповноваженого органу державного управління реалізує свій управлінський вплив на інвестиційну діяльність банків. Таким чином вона бере під контроль інвестиційну діяльність банків, маючи за кінцеву мету забезпечення фінансової стабільності на банківському ринку. Інтерес зацікавленого банку полягає в набутті господарської компетенції по здійсненню

інвестиційної операції. Завдяки узгодженню інтересів суб'єктів аналізованих правовідносин може бути досягнуто компромісне рішення, вигідне з економічної точки зору для обох сторін.

Запропоноване вченими тлумачення поняття інвестиційних відносин можна визначити як таке, що розуміє інвестиційні відносини в широкому значенні цього слова. У такому аспекті інвестиційні відносини включають до свого складу самостійні організаційно-господарські відносини. Так, реалізація інвестицій часом потребує отримання санітарно-епідеміологічних висновків, дозволів у сфері цивільного захисту населення, експлуатаційного дозволу або будівельного дозволу. Однак важко погодитися з тим, що відносини між відповідними дозвільними органами й зацікавленими суб'єктами господарювання / інвесторами реалізуються як інвестиційні відносини хоча би з причини їх відособленого правового регулювання, принципів взаємодії між цими суб'єктами.

Отримання дозволів є обов'язковим етапом інвестиційного процесу лише в окремих випадках інвестування, за загальним правилом інвестиційна діяльність не потребує отримання дозвільних документів для її здійснення. Цим інвестиційні відносини відрізняються, наприклад, від відносин з емісії цінних паперів. Емісія цінних паперів завжди потребує реєстрації їх випуску, причому відносини між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та емітентом до певної міри вкладаються в розуміння дозвільних відносин у сфері господарювання як таких, що передбачають спеціальне прийняття рішення уповноваженим господарським органом стосовно можливості набуття суб'єктом господарювання права на розміщення цінних паперів серед перших власників. Однак, на відміну від інвесторів, усі емітенти мають вступити у правовідносини з відповідним органом господарського керівництва (НКЦПФР) й отримати рішення про реєстрацію випуску цінних паперів. Такі правовідносини дійсно невід'ємні від складних емісійних правовідносин, їх неможливо вичленувати із загальної канви правовідносин щодо будь-якого випуску емісійних цінних паперів. Без реєстрації випуску емісійних цінних паперів емісійні правовідносини є такими, що не відбулися. З іншої сторони, поза загальним розвитком емісійних правовідносин правовідносини між НКЦПФР і емітентом не мають сенсу, логіки, в кінцевому рахунку не є самостійними. Тому справедливою видається позиція дослідників правовідносин із випуску емісійних цінних паперів, які розглядають державну реєстрацію їх випуску лише як один із юридичних фактів, що обумовлюють виникнення емісійних правовідносин, а емісію цінних паперів – як сукупність юридичних фактів, що вчиняються в суворо визначеній послідовності

[389, с. 141–142; 672, с. 21]. Отже, невірно було би стверджувати про формування в процедурах випуску емісійних цінних паперів певних дозвільних правовідносин, відокремлених від загального виду фондових правовідносин – правовідносин емісійних.

Наведене порівняння емісійних та інвестиційних правовідносин, на нашу думку, теж є аргументом на користь можливості визнання правовідносин між банківським регулятором і банком з приводу видачі дозволу на інвестування як самостійних правовідносин, не включених до правовідносин інвестиційних. Важливою практичною проблемою для банків як учасників досліджуваних правовідносин є недостатня врегульованість останніх, невизначеність прав і обов'язків їх учасників.

Досліджуючи дозвільні правовідносини на фінансових ринках, окрему увагу слід звернути на ті з них, що пов'язані із застосуванням так званих валютних обмежень. Питання про місце дозвільних правовідносин у загальній системі правовідносин, що формуються в контексті валютного регулювання, обумовлене моделлю валютного регулювання. У світовій практиці нараховують чотири моделі валютного регулювання, що реалізуються країнами залежно від поточних цілей економічної політики [673, с. 129]. Україна еволюціонувала від достатньо жорсткої системи до ліберальної моделі валютного регулювання. Із прийняттям у 2018 році Закону України «Про валюту і валютні операції» наша держава відійшла від широкої практики ліцензування валютних операцій, в якій дозвіл використовувався як провідний правовий засіб. Такі зміни обумовлені потребою зменшення адміністративного впливу на учасників валютного ринку, покращення інвестиційного клімату в Україні, реалізації зобов'язань, прийнятих Україною згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [674]. На даний час дозвіл є лише одним з небагатьох правових інструментів, що використовується в механізмі державного регулювання господарських операцій на валютному ринку.

Валютні обмеження розуміють як певні заходи / адміністративні заходи і правила, спрямовані на обмеження операцій з валютою й валютними цінностями [675, с. 277; 676, с. 31, 16; 677, с. 43; 678, с. 46; 679, с. 122]. Вони характеризуються прямим впливом на суб'єктів господарювання, в їх числі економісти називають і отримання дозволу на валютні операції або ліцензування валютних операцій [680, с. 7–8; 681, с. 122]. Валютні обмеження оцінюють як досить потужний, ефективний і оперативний інструмент валютної політики, за допомогою якого держава може регулювати ситуацію на валютному ринку [682, с. 198]. Як бачимо, правовий інструмент дозволу задіяний у процесі реалізації завдань державної валютної політики.

Зараз правовий засіб дозволу застосовується у механізмах державного валютного регулювання у двох випадках:

1) як тимчасовий захід захисту Національний банк України має право запровадити видачу дозволів та (або) встановлення лімітів на проведення окремих валютних операцій (п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону «Про валюту і валютні операції»). Як указують розробники відповідного законопроекту [674], закон зберіг мінімально необхідні повноваження НБУ задля перешкодження раптовому відпливу короткострокового капіталу, унеможливлення виникнення надмірного тиску на обмінний курс та дестабілізації валютного ринку, що може загрожувати досягненню цілей грошово-кредитної й валютної політики держави;

2) за окремими операціями з експорту та імпорту товарів граничні строки розрахунків, установлені НБУ, можуть бути подовжені уповноваженим центральним органом виконавчої влади (ч. 4 ст. 13 Закону «Про валюту і валютні операції»).

Правовідносини між суб'єктами експортно-імпортних операцій і вказаним центральним органом виконавчої влади слід розглядати як дозвільні правовідносини у сфері господарювання. У науковій літературі до їх дослідження часом звертаються в аспекті валютного нагляду, навіть указують на дотримання граничних строків розрахунків за експортно-імпортними операціями як на ключовий елемент валютного нагляду [683, с. 67]. НБУ також розглядає контроль банків за дотриманням вказаних граничних строків як валютний контроль, про що свідчить назва і зміст відповідної постанови Правління НБУ від 2 січня 2019 р. № 7.

На нашу думку, господарсько-правова природа вказаних правовідносин є достатньо очевидною, хоча їх реалізація дійсно пов'язана з валютним надглядом. Мова йде про те, що відповідно до п. 21 постанови Правління НБУ від 2 січня 2019 р. № 5 за загальним правилом граничні строки розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів тепер становлять 365 днів (що є історичним максимумом в історії українського регулювання розрахункових відносин у зовнішньоекономічній діяльності). Водночас Мінекономрозвитку України може дозволити провести розрахунки у довші строки шляхом видачі відповідного висновку згідно з порядком, затвердженим постановою КМУ від 13 лютого 2019 р. № 104. Висновок видається Мінекономрозвитку України лише за окремими операціями з експорту та імпорту товарів, що здійснюються резидентами <sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Спеціалісти загалом позитивно оцінюють такі правила з огляду на часові можливості суб'єктів господарювання вирішити питання про зняття експортно-імпортної операції з валютного нагляду та мінімізувати випадки притягнення до фінансової відповідальності [684].

Аналізуючи норми Закону «Про валюту і валютні операції» (ст. 13), постанови Уряду України від 13 лютого 2019 р. № 104, можна дійти таких висновків. Правовідносини між уповноваженим центральним органом виконавчої влади та суб'єктами господарювання мають своїм груповим об'єктом права суб'єктів господарювання проводити безготівкові розрахунки за окремими зовнішньоекономічними договорами у певній часовій перспективі. Отже, груповий об'єкт цих правовідносин на пряму стосується можливості здійснити господарську операцію зацікавленим суб'єктом господарювання, легальна реалізація якої залежить від отримання дозволу уповноваженого органу державної влади у формі висновку.

Видача висновку (дозволу) про продовження граничних строків розрахунків за окремими операціями з експорту та імпорту товарів виступає засобом державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, засобом проведення валютної політики. Визначений законодавством граничний строк розрахунків за зовнішньоекономічними договорами і надання можливості провести розрахунки поза відповідним часовим проміжком обумовлені обставинами економічного порядку. Впливаючи на відповідні розрахункові операції за допомогою граничних строків і дозволів на їх збільшення, державні органи фактично спрямовують свої зусилля на формування й підтримання необхідного платіжного балансу.

При цьому дії Мінекономрозвитку з видачі висновку, спрямовані на наділення суб'єкта господарювання правом на легальне провадження розрахункових операцій протягом визначеного додаткового періоду часу, становлять безпосередній об'єкт правовідносин між цим міністерством і суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності. Адже останній зацікавлений у відповідних позитивних рішеннях Мінекономрозвитку й отриманні відповідного права, а діяльність Мінекономрозвитку в цих відносинах спрямована на наділення (позбавлення) заявника цього права. Повноваження Мінекономрозвитку в досліджуваних правовідносинах мають організаційно-господарський характер. Вони очевидно спрямовані на упорядкування господарських (розрахункових) операцій суб'єкта господарювання, мають безпосередній юридичний вплив на господарські операції, відповідне рішення державного органу кореспондується безпосередньо суб'єкту господарювання.

Змістовно ці правовідносини включають права суб'єкта господарювання на ініціювання правовідносин з продовження строків розрахунків, на отримання відповідного дозволу у формі висновку та дзеркального характеру обов'язки Мінекономрозвитку. Аналогічно

Мінекономрозвитку набуває право вимагати надання повного переліку достовірних документів, які уможливлють вирішення порушеного звернення, відмовити у видачі або залишити без розгляду заяву тощо.

Отже, за суб'єктивним складом, об'єктом, змістовим навантаженням аналізовані правовідносини можуть бути кваліфіковані як дозвільні правовідносини у сфері господарювання.

Варто звернути увагу на питання доцільності окремого регулювання досліджених відносин поза правовою дією Закону про дозвільну систему. Процесуальна сторона взаємодії учасників цих відносин підпорядкована законодавцем режиму адміністративних послуг. Такі правовідносини реалізуються без участі адміністратора ЦНАП, з використанням цифрових технологій, що відповідає нормам Закону «Про адміністративні послуги», Закону про дозвільну систему (п. 9 постанови КМУ від 13 лютого 2019 р. № 104). Певних характерних рис, які би свідчили про сутнісну відмінність досліджуваних правовідносин від правовідносин, що реалізуються за правилами Закону про дозвільну систему, не виявлено<sup>41</sup>. За таких обставин видається за можливе включити відповідний висновок до Переліку документів дозвільного характеру, унаслідок чого правовідносини з його видачі й анулювання набудуть статусу таких, що регулюються Законом про дозвільну систему.

Щодо правовідносин, пов'язаних із видачею дозволів на проведення окремих валютних операцій як тимчасового заходу валютного регулювання, варто відмітити наступне. Вплив НБУ на діяльність відповідних суб'єктів господарювання у разі застосування такого тимчасового заходу за своїм характером буде організаційно-господарським (при цьому застосовуємо ту ж аргументацію, як і при аналізі правовідносин із видачі висновку на продовження строків розрахунку). Видача дозволу на окремі валютні операції направлена на упорядкування господарських операцій суб'єктів валютного ринку, на коригування їхньої економічної поведінки в загальнодержавних інтересах, тобто виконує функцію засобу державного регулювання господарської діяльності. З економічної точки зору видачу дозволів на валютні операції можливо розглядати як протекційний захід валютного регулювання, що вживається для захисту від загрозливих чинників уже існуючої ситуації або як антикризовий захід [685, с. 6]. У фінансово стабільних країнах світу введення різного роду валютних обмежень вважається одним із заходів валютної політики країн у періоди економічних та фінансових

---

<sup>41</sup> Примітно, що структура Порядку видачі висновку щодо продовження граничних строків розрахунків за окремими операціями з експорту та імпорту товарів наближається до структури Закону про дозвільну систему.

криз [682, с. 201]. Безпосередній об'єкт аналізованих правовідносин – це і дії учасників стосовно видачі й отримання дозволу НБУ, і право суб'єкта господарювання на здійснення валютної операції, яка, очевидно, має одноразовий тимчасовий характер.

Отже, суб'єктний склад і об'єкт, характер і спрямованість досліджених правовідносин свідчать на користь визнання їх дозвільними правовідносинами у сфері господарювання. (Відмітимо, що за відсутності єдиних правил регулювання досліджуваних відносин наші висновки можуть бути недостатньо релевантними, однак у цілому вони мають відображати правову природу цих відносин)<sup>42</sup>.

Закон України «Про Національний банк України» (ч. 1, 2 ст. 40) передбачає повноваження НБУ на видачу таких дозволів, як: дозволи на здійснення клірингових операцій та розрахунків; дозволи на проведення міжбанківських розрахунків через прямі кореспондентські відносини банків та через їх власні розрахункові системи. Норми вказаного Закону про дозволи на клірингові операції та розрахунки не відповідають чинному законодавству про клірингову діяльність, є застарілими. Щодо правовідносин з видачі дозволів на проведення міжбанківських розрахунків, то вони мають ознаки дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

За Законом України «Про банки і банківську діяльність» (ч. 1 ст. 51) банки відкривають кореспондентські рахунки у Національному банку України та інших банках в Україні і за її межами для цілей здійснення банківської діяльності. Відкриття кореспондентського рахунку можна розглядати як окремий необхідний елемент провадження господарської діяльності, що є складовою цілісного процесу банківської діяльності, яка для своєї організації потребує наявності таких рахунків. Отже, відкриття кореспондентського рахунку – це господарська операція. Здійснення такої операції потребує дозволу НБУ, задля отримання якого суб'єкт господарювання вступає в правовідносини з банківським регулятором.

У правовідносинах між НБУ та банком з приводу отримання дозволів на вказані господарські операції наявні ознаки дозвільних правовідносин у сфері господарювання з огляду на їх суб'єктний склад і

---

<sup>42</sup> Варто зазначити, що в світовій практиці поширені й інші способи валютних обмежень, які використовують дозволи як правові інструменти (наприклад, обмеження позичкових операцій в іноземній валюті, що можуть здійснюватися лише з дозволу Міністерства фінансів, залучення іноземних кредитів за умови попереднього дозволу органів валютного контролю [686, с. 63]). Загалом наявність обмежень на проведення валютних операцій є характерною рисою їх державного регулювання в більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою [687, с. 55], реалізуються вони з метою захисту національної економіки країни [688, с. 50].

об'єкт. Зокрема, об'єкт цих правовідносин – законний інтерес банку здійснити господарську операцію з відкриття кореспондентського рахунку. Суб'єктний склад правовідносин є таким же, як і в інших організаційно-господарських правовідносинах, у тому числі дозвільних правовідносинах.

Деякі дослідники вже відмічали організаційно-господарський характер повноважень НБУ щодо здійснення заходів державного регулювання діяльності банків [685, с. 7–8]. Вважаємо, що НБУ в аналізованих правовідносинах, через які забезпечується державне управління банківського сектора економіки, реалізує свої організаційно-господарські повноваження, пов'язані з упорядкуванням окремих сторін фінансової діяльності банків. В управлінні господарською діяльністю банків, а також під час контролю за валютними операціями особливо рельєфно проявляється економічний характер відповідних управлінських дій. Управлінські рішення НБУ (про видачу й анулювання дозволів, ліцензій тощо), зокрема, їх управлінська складова виступають лише певною формальною оболонкою економічного рішення, яке держава в особі уповноваженого органу влади має прийняти з метою впорядкування відповідної ділянки господарського життя, забезпечення стабільності на ринках фінансових послуг, у кінцевому результаті – забезпечення правового господарського порядку. Як указують дослідники [689, с. 36], центральний банк має сприяти стабілізаційним процесам в економіці з урахуванням інтересів суспільства, сталому економічному розвитку.

Як і для інших господарських правовідносин, для аналізованих правовідносин важливою є економічна складова, економічне підґрунтя формування правовідносин між окремою фінансовою установою та центральним банком країни. Формальні ознаки банківських правовідносин як правовідносин адміністративних не розкривають їх сутності. Якщо послуговуватися відповідними формальними ознаками, то аналізовані правовідносини, як і інші дозвільні правовідносини, перетворюються на «річ у собі» – вони формуються виключно з причини створення державного органу з відповідними повноваженнями. Однак мотиви й причини, що спонукали законодавця до спеціального державного регулювання відносин у сфері надання фінансових послуг і застосування дозволу як засобу державного регулювання у цій сфері, є економічними, що виключає самодостатність управлінського аспекту для цих правовідносин. Без економічної складової правовідносини між центральним банком і банками, зокрема, й досліджувані правовідносини, були би мертвонародженими; виключно адміністративний аспект цих відносин не має економічного призначення й не здатен впливати на економіку, стан фінансових ринків.



Завершуючи аналіз банківського й валютного законодавства на предмет регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання, можна зауважити, що такі відносини не є поширеними серед інших організаційно-господарських відносин у цій галузі (наприклад, ліцензійних, відносин з проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності). Дозвіл виконує роль лише одного з правових засобів / інструментів, використовуваних у механізмі державного регулювання діяльності з надання фінансових послуг. Також дозвіл може бути інтерпретований як прямий метод державного впливу на господарську діяльність фінансових установ (наприклад, у значенні методу державного впливу, запропонованому О. П. Подцерковним [690, с. 67]).

Спеціальні різновиди дозвільних правовідносин у сфері господарювання складаються на фондовому ринку за участю окремих груп емітентів та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (інших регуляторів) стосовно деяких господарських операцій учасників ринку цінних паперів. Основна причина застосування дозвільного механізму державного регулювання фондових відносин – необхідність забезпечення захисту прав інвесторів, потреба належної реалізації державної інвестиційної політики.

Розвиток законодавства про державне регулювання фондового ринку в останнє десятиліття йде шляхом лібералізації, це стосується також застосування правового засобу дозволу. Акти фондового законодавства передбачають застосування в якості засобу державного регулювання господарювання на фондовому ринку: 1) видачі рішення про допуск цінних паперів іноземних емітентів до обігу на території України та зупинення такого обігу (п. 6 ч. 2 ст. 7 Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів»); 2) видачі дозволу на здійснення міжнародною фінансовою організацією емісії облігацій (ст. 10-1 Закону «Про цінні папери та фондовий ринок»); 3) видачі та анулювання (призупинення) дозволу на право прийняття на себе комерційних ризиків при створенні фонду фінансування будівництва виду Б та / або дозволу на право здійснення емісії сертифікатів фонду операцій з нерухомістю (ч. 6, 7 ст. 11 Закону «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»).

Перші два засоби державного регулювання є однопорядковими, аналогічними, вони передбачають вплив на операції з розміщення цінних паперів іноземних емітентів та міжнародної фінансової організації шляхом вирішення державним органом питання про можливість здійснення таких операцій в Україні. Ці операції з макроекономічної точки зору розглядають як форму міжнародного переміщення капіталів.

Їх поширення створює виклик перед регуляторними органами багатьох країн світу, у деяких із них також застосовується правовий засіб дозволу для регулювання відповідних відносин.

Правовідносини між іноземними емітентами, міжнародними фінансовими організаціями й НКЦПФР / центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з приводу отримання дозволу / допуску до обігу / емісії цінних паперів відрізняються від звичайних емісійних правовідносин за участю вітчизняних емітентів. Механізм розвитку емісійних правовідносин, як уже зазначалося, включає реєстрацію випуску цінних паперів у НКЦПФР як невід'ємний елемент, без якого емісійні правовідносини не можуть розвиватися після досягнення певного етапу розвитку. Реєстрація випуску цінних паперів не є тим єдиним юридичним фактом, який породжує право на розміщення цінних паперів вітчизняними емітентами. Розміщення цінних паперів є складною процедурою, в якій реєстрація випуску – лише один із етапів, один із юридичних фактів, накопичення яких обумовлює право на відповідну господарську операцію. Тому й не доводиться говорити про формування стосовно емісійних цінних паперів дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

У той же час рішення НКЦПФР / Міністерства фінансів України, прийняті за заявами іноземних емітентів / міжнародних фінансових організацій, є самостійним юридичним фактом, що обумовлює виникнення права на реалізацію цінних паперів саме на фондовому ринку України (у першому випадку) або можливість вступу в емісійні правовідносини (у другому випадку). Правовідносини між указаними суб'єктами є самодостатніми, права й обов'язки їх учасників підпорядковані законному інтересу іноземного емітента реалізувати цінні папери в Україні (міжнародної фінансової організації – розмістити облігації в Україні) та потребі охорони інтересів вітчизняних інвесторів, що придбаватимуть такі цінні папери. Так, іноземний емітент має підтвердити не тільки законність емісії цінних паперів у своїй державі, а й обіг їх принаймні на одній із визнаних іноземних фондових бірж (розд. II, III Положення про допуск цінних паперів іноземних емітентів до обігу на території України, затвердженого рішенням НКЦПФР від 22 листопада 2012 р. № 1692). Міжнародна фінансова організація засвідчує перед Мінфіном України свою легальність, рейтингову оцінку, а також надає погодження Уряду України та НБУ стосовно здійснення емісії облігацій в Україні (п. 2 Порядку надання дозволу на здійснення міжнародною фінансовою організацією емісії облігацій на території України, затвердженого постановою КМУ від 13 серпня 2014 р. № 327). Відмітимо,

що цитовані підзаконні нормативно-правові акти забезпечують достатньо цілісне правове регулювання відповідних дозвільних відносин, передбачають і перелік документів для прийняття рішення НКЦПФР / Мінфіном України, і строки прийняття рішень, і підстави відмови у видачі дозволів, підстави зупинення обігу цінних паперів. Як і в низці інших дозвільних відносин у сфері господарювання, нерегламентованими залишаються відносини з погодження відповідних господарських операцій Урядом України та НБУ.

Аналогічно дозвільним правовідносинам стосовно права на емісію облігацій міжнародної фінансової організації можна охарактеризувати правовідносини з отримання дозволу на право здійснення емісії сертифікатів ФОН. Отримання такого дозволу є юридичним фактом, який відкриває можливість вступу управителя ФОН в емісійні правовідносини; безпосереднім об'єктом цих правовідносин є законний інтерес управителя ФОН в отриманні такого господарського права, як право на емісію сертифікатів ФОН. Організаційно-господарські повноваження НКЦПФР у таких правовідносинах пов'язані з тим, щоби допустити до залучення інвестиційних коштів через випуски сертифікатів ФОН виключно надійну фінансову установу з достатнім рівнем власного капіталу, матеріального забезпечення і кадрового складу, яка в установленому порядку організувала створення ФОН і системно контролює процес будівництва об'єкта містобудування (п. 2.2 розпорядження Держкомфінпослуг від 29 липня 2004 р. № 1866).

Правовідносини, пов'язані з видачею, призупиненням і анулюванням дозволу на право прийняття на себе комерційних ризиків при створенні фонду фінансування будівництва виду Б, можуть бути визначені як різновид дозвільних правовідносин у сфері господарювання з огляду на такі міркування.

Фонд фінансування будівництва (ФФБ) – це сукупність інвестиційних коштів, акумульованих на банківському рахунку, отриманих від інвесторів (довірителів) у довірчу власність, які реалізуються згідно з визначеним кошторисом з метою фінансування будівництва [691, с. 46]. Установивши законодавчу вимогу про отримання управителем указанного фонду дозволу, держава мала намір взяти під державний захист інтереси інвесторів в об'єкти містобудування. Відповідно, господарська операція по акумулюванню від інвесторів (довірителів) коштів до фонду фінансування будівництва уможливорюється лише в разі видачі відповідній фінансовій установі – управителю дозволу Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Видача дозволу, його призупинення й анулювання об'єктивно визначають обсяг

господарської правосуб'єктності управителя ФФБ: за його наявності він може збирати кошти до фонду й фінансувати будівництво, у разі призупинення або анулювання дозволу відповідні правові можливості не можуть бути реалізовані. Як і у випадку з емісією сертифікатів ФОН, фінансова установа – управитель повинна мати необхідний рівень власного капіталу, належне матеріальне забезпечення і кадровий склад, законно створити ФФБ, дотримуватися законодавства про фінансові послуги й забезпечувати безперервний контроль процесу будівництва (п. 2.1 розпорядження Держкомфінпослуг від 29 липня 2004 р. № 1866). У разі втрати управителем статусу фінансової установи, невиконання ним законодавства про фінансові послуги та в інших визначених випадках НКЦПФР зупиняє / анулює дозвіл, зупиняючи / припиняючи тим самим діяльність фонду фінансування будівництва, збирання коштів та фінансування будівництва.

Отже, з огляду на безпосередній об'єкт аналізованих відносин, їх суб'єктний склад (НКЦПФР, що реалізує господарську компетенцію стосовно суб'єкта господарювання), використання дозволу як правового засобу, висновки щодо правової природи цих відносин вважаємо вірними.

Також відмітимо, що нами не виявлено обставин, які би перешкождали врегульовувати досліджені дозвільні відносини на фондовому ринку за загальними правилами Закону про дозвільну систему. Їх правова природа, склад, зміст, загальний порядок реалізації прав і обов'язків учасників є аналогічними тим, що регламентуються Законом про дозвільну систему. Тому відповідні дозвільні документи можуть бути включені до Переліку документів дозвільного характеру, а частину 2 статті 2 Закону про дозвільну систему після слів «фінансових послуг» доцільно доповнити словами й символами «(за виключеннями, встановленими законом)».

Дозвільні відносини у сфері господарювання складаються й у разі погодження учасникам фондового ринку реклами. У сфері функціонування фінансових ринків законодавець визначив два сектори, рекламна інформація про діяльність яких потребує погодження з уповноваженими державними органами: фондовий ринок і недержавне пенсійне забезпечення. Відповідна реклама, розміщена без одержання дозволу, визнається недобросовісною рекламою (ст. 11 Закону про фінансові послуги).

Правове регулювання відносин з погодження реклами на фондовому ринку здійснюється на основі статей 24, 25 Закону України «Про рекламу», Положення про рекламу цінних паперів та фондового ринку, затвердженого рішенням НКЦПФР від 22 січня 2013 р. № 63. Мова йде

про інформацію рекламного характеру про інститути спільного інвестування (ІСІ), цінні папери, які емітуються, та емісійні цінні папери, що перебувають в обігу, деяку іншу інформацію. Правовий режим реклами послуг з недержавного пенсійного забезпечення визначається статтею 53 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», розпорядженням Держкомфінпослуг України від 29 грудня 2003 р. № 187. Дослідник правового регулювання діяльності ІСІ О. А. Слободян висловлювався про те, що окремі законодавчі вимоги до змісту реклами послуг ІСІ обумовлюються ризикованістю їх діяльності [692, с. 156]. А. В. Стрельников пояснює встановлення вимог до реклами цінних паперів сумним досвідом діяльності трастових та фінансових компаній в Україні, потребою запобігання шахрайству та обману у сфері послуг, пов'язаних із залученням коштів населення [693, с. 96].

Загалом у механізмі правового регулювання ринку цінних паперів публічні інтереси полягають у забезпеченні соціальної безпеки, мінімізації різних ризиків, важливими є охорона і захист інтересів інвесторів [694, с. 346]. Указані потреби не єдині, що охороняються законодавством про рекламу. У відповідних нормах права знаходять свій вияв деякі функції рекламного права (запропоновані в науковій літературі [695, с. 90; 696, с. 11]). Це насамперед функції охорони і захисту публічних інтересів (наведені вище, у тому числі забезпечення економічної безпеки держави), захисту інтересів інших учасників ринку фінансових послуг від недобросовісної конкуренції у сфері реклами, запобігання й припинення недобросовісної реклами.

Погодження розповсюдження реклами цінних паперів і послуг з недержавного пенсійного забезпечення виконує роль засобу державного регулювання господарської діяльності на відповідних ринках. Переконавшись в таких висновках дозволяє аналіз правовідносин, які складаються між рекламодавцями відповідних оголошень та органами державної влади, уповноваженими контролювати господарську діяльність на фінансових ринках.

Визначений законодавством порядок розповсюдження реклами цінних паперів і фондового ринку та послуг з недержавного пенсійного забезпечення є аналогічним. Подібними є структура, окремі елементи відповідних дозвільних правовідносин. У таких правовідносинах беруть участь, з однієї сторони, зацікавлений суб'єкт господарювання, а з іншої сторони – уповноважений орган державної влади, наділений господарською компетенцією з надання вказаному суб'єкту права розповсюдити рекламне оголошення. Об'єктом правовідносин є законний інтерес рекламодавця у вчиненні господарської операції з розповсюдження реклами на певних

фінансових ринках та дії уповноважених державних органів (дозвільних органів), спрямовані на наділення й позбавлення / тимчасове позбавлення суб'єкта господарювання (рекламодавця) права на здійснення такої господарської операції.

Визначені законами та відомчими нормативно-правовими актами права й обов'язки учасників правовідносин щодо погодження дій рекламодавця з розповсюдження аналізованої реклами спрямовані на забезпечення законного здійснення господарської операції рекламодавцем. Якщо проаналізувати детальніше, то змістовно ці права є повністю подібними до стандартного набору прав учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Наприклад, це право рекламодавця на звернення до дозвільного органу з приводу погодження розповсюдження реклами, на отримання юридичної можливості здійснити вказану господарську операцію, право дозвільного органу відмовити в погодженні господарської операції у формі рішення про заборону розповсюдження реклами, право зупинити розповсюдження реклами у разі виявлення порушення вимог законодавства про рекламу.

Правоутворюючим юридичним фактом в аналізованих правовідносинах виступає звернення суб'єкта господарювання до уповноваженого державного органу із заявою про погодження розповсюдження рекламних матеріалів (про подання реклами / змін до реклами цінних паперів та фондового ринку) та проектом реклами (змістом рекламних матеріалів). Аналізовані правовідносини є безстроковими, оскільки дія рішення про погодження розповсюдження реклами не обмежується будь-якими строками. Змінитися ці правовідносини щодо реклами на фондовому ринку можуть за наявності фактичного складу, що включає неправомірну дію рекламодавця та рішення НКЦПФР про зупинення розповсюдження відповідної реклами. Припинитися вони можуть на підставі рішення НКЦПФР про відмову в поновленні розповсюдження реклами цінних паперів та фондового ринку (розд. III Положення про рекламу цінних паперів та фондового ринку) або в разі припинення розповсюдження реклами. Щодо реклами у сфері недержавного пенсійного забезпечення, то в питанні правового регулювання зміни й припинення відносин між рекламодавцями та НКЦПФР утворилася законодавча прогалина. З огляду на розмежування компетенції з державного регулювання ринків фінансових послуг між НКЦПФР і НБУ (ст. 21 Закону про фінансові послуги), положення ч. 9 ст. 67 Закону «Про недержавне пенсійне забезпечення», поточну редакцію Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів», зміна й припинення дозвільних відносин у сфері розповсюдження реклами послуг недержавного пенсійного забезпечення не врегульовані.

Як бачимо, структурні елементи аналізованого правовідношення є аналогічними за своєю змістовною наповненістю елементам дозвільного правовідношення у сфері господарювання. Важливо також, що в цьому правовідношенні відбувається реалізація такого засобу державного регулювання господарювання на фінансових ринках, як надання погодження на розповсюдження реклами. Про це свідчить спрямованість дій відповідних дозвільних органів на забезпечення дотримання вимог правового господарського порядку рекламодавцями. З огляду на викладене можна дійти правомірного висновку про формування дозвільних правовідносин у сфері господарювання з приводу погодження (заборони) розповсюдження реклами на фондовому ринку та ринку недержавного пенсійного забезпечення<sup>43</sup>.

За нашим дослідженням, аналізовані дозвільні правовідносини не мають суттєвих відмінностей від решти дозвільних правовідносин у сфері господарювання, підстав виокремлювати їх в окрему групу для спеціального нормативно-правового регулювання не виявлено.

Як було встановлено, необхідність охорони та захисту публічних інтересів стала стимулом для законодавця установити вимоги до реклами окремих видів інформації на ринках фінансових послуг. Звертає увагу та обставина, що з усього обсягу загальнодоступної інформації, яка циркулює на фінансових ринках, виокремлено лише певні види інформації, що потребує попереднього узгодження змісту з державними органами. Пояснювальна записка до відповідного законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства про цінні папери» (реєстр. № 8120-д від 2 листопада 2011 р.) [698] не пояснює причин уведення в законодавство у 2010-х роках вимоги погоджувати рекламу цінних паперів та фондового ринку. Порівняння законодавчих положень про рекламу на фондовому ринку та ринку недержавного пенсійного забезпечення дозволяє дійти висновку, що норми фондового законодавства про рекламу, очевидно, склалися за зразками законодавчих норм про недержавне пенсійне забезпечення. Необхідність забезпечення надійності й прозорості діяльності суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення, мабуть, спонукали законодавця у 2002 – 2003 роках закріпити дозвільні механізми поширення реклами про відповідний новий вид фінансових послуг.

Однак такий підхід законодавця видається вибіркоким з огляду на масштаби коштів, які залучаються на фондовому ринку, ринку недержавного пенсійного забезпечення та інших фінансових ринках. Згідно

---

<sup>43</sup> Зауважимо, що дослідник-адміністративіст О. Т. Зима указував на наявність дозвільного провадження в процесі розповсюдження реклами фінансових послуг, детально не досліджуючи його ознак чи особливостей [697, с. 248].

зі Звітом НКЦПФР за 2019 рік [699] громадяни інвестували у цінні папери 28,9 млрд грн, номінальна вартість цінних паперів на рахунках депонентів-громадян становила 55,18 млрд грн. Водночас за офіційними даними НБУ [700] обсяг депозитів, залучених банками на кінець квітня 2020 р., становив 1 147 588 млн грн, а депозитів, залучених страховими корпораціями, пенсійними фондами та іншими фінансовими установами, – ще 32 млрд грн. Однак поширення реклами про відповідні фінансові послуги не потребує отримання дозвільних документів.

Практика рекламної діяльності учасників фондового ринку свідчить про поодинокі випадки порушень рекламного законодавства. На сайті НКЦПФР <sup>44</sup> оприлюднено біля 60 рішень про погодження реклами цінних паперів за період з листопада 2017 р. до весни 2020 р. і лише два рішення про заборону розповсюдження реклами (від 7 листопада 2017 р. № 802, від 12 листопада 2019 р. № 686). При цьому однією з основних підстав для заборони реклами згідно з останнім рішенням НКЦПФР [701] стало непогодження реклами в установленому порядку. Офіційна інформація про рекламу послуг недержавного пенсійного забезпечення недоступна, тому проаналізувати відповідну практику неможливо.

Як бачимо, учасники фондового ринку розповсюджують достовірну інформацію в рекламі, однак це не може гарантувати захист економічних інтересів інвесторів повною мірою з огляду на високу ризикованість відповідної фінансової діяльності. Банківська діяльність, наприклад, та її різновид – банківська інвестиційна діяльність також є достатньо ризиковою (класифікації, різновиди таких ризиків аналізуються в спеціальній економічній літературі [702]). Причому банки провідних країн світу за загальними обсягами витрат на рекламу займають 4-те місце після автомобільних компаній, торговельних фірм і видавничих організацій [703, с. 21]. Але законодавство не передбачає погодження відповідних рекламних матеріалів банків з НБУ.

Аналізований засіб державного регулювання господарювання не можна вважати занадто обтяжуючим для суб'єктів господарювання. Для отримання погодження вони мають подати лише невелику за обсягом заяву й рекламні матеріали <sup>45</sup>. Проте видається, охорону й захист інтересів

---

<sup>44</sup> URL: <https://www.nssmc.gov.ua/regulations/#page-3>

<sup>45</sup> Відмітимо, що дозвільний орган не завжди дотримується законодавства, що є певним «підводним каменем» на шляху законної реалізації прав господарюючим суб'єктом. Так, у згаданому рішенні НКЦПФР від 12 листопада 2019 р. № 686 [701] однією з підстав заборони розповсюдження реклами визначено відсутність у Комісії інформації про письмову згоду на зображення в рекламі фізичної особи Еріка Наймана. Однак Положення не вимагає підтвердження такої згоди. Подібні практичні ситуації також додають мотивів для роздуму на користь зменшення випадків комунікації суб'єктів господарювання з дозвільними органами за відсутності при цьому шкоди для публічних інтересів.



споживачів відповідних фінансових послуг та інших учасників фінансових ринків насамперед забезпечує інше широке коло засобів державного регулювання фінансової діяльності, таких як: спеціальна державна реєстрація фінансових установ, ліцензування, реєстрація випусків цінних паперів, контрольні заходи, моніторинг діяльності, нагляд за емітентами, пруденційний нагляд тощо. Крім того, варто враховувати, що перевірка реклами потребує певної затрати часу й зусиль органами господарського керівництва, які можна було би витратити більш раціонально. Зважаючи на викладене вище, варто розглянути питання про виключення із законодавства норм про досліджувані дозвільні правовідносини на фондовому ринку (мова йде, зокрема, про ч. 6 ст. 25 Закону «Про рекламу») <sup>46</sup>.

Як бачимо, на сьогоднішній день дозвіл як правовий засіб не використовується широко в механізмі державного регулювання діяльності з надання фінансових послуг. Тому значення дозволу як правового засобу в даному сегменті господарського життя не слід переоцінювати. Такий засіб державного регулювання господарської діяльності, як видача й анулювання дозвільних документів, застосовується не на всіх фінансових ринках, найчастіше – на ринку банківських послуг і фондовому ринку, а також у сфері валютного регулювання. Правовідносини з видачі відповідних дозвільних документів за об'єктом, суб'єктивним складом і змістом аналогічні правовідносинам, урегульованим Законом про дозвільну систему. Тому їх можна трактувати як дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності. У застосуванні в управлінських відносинах на фінансових ринках такого засобу державного регулювання, як видача й анулювання дозволу, очевидно превалює публічний інтерес. Цей засіб регулювання є одним із тих, що забезпечують реалізацію грошово-кредитної й валютної політики держави. Звертає на себе увагу недостатня деталізованість норм у регулюванні цих дозвільних відносин, наявність прогалин (щодо підстав відмови у видачі дозволів, наприклад) та ігнорування анулювання / скасування дозволу як заходу впливу на дії недобросовісної фінансової установи. Більшість проаналізованих дозвільних відносин може бути регламентована Законом про дозвільну систему, що служило би заповненню відповідних законодавчих прогалин.

---

<sup>46</sup> Окремі науковці висловлювалися про необхідність запровадження обов'язкового погодження реклами послуг, пов'язаних із залученням коштів населення [697, с. 249]. Однак лише мотив оптимізації державного управління на ринку фінансових послуг, як указав автор цієї ідеї, очевидно недостатній для запровадження відповідного засобу державного регулювання господарювання.

#### **5.4. Дозвільні правовідносини у сфері охорони об'єктів культурної та археологічної спадщини: сучасний стан та шляхи законодавчого вдосконалення**

Суттєвий вплив на господарську діяльність різних видів (будівельну, шляхобудівну, меліоративну, сільськогосподарську тощо) здійснює державне регулювання у сфері охорони пам'яток культурної й археологічної спадщини. Один із провідних засобів державного регулювання в цій сфері – видача й анулювання (зупинення) дозвільних документів.

Нині Україна має більш ніж 130 000 культурних пам'яток, із них 52 % – об'єкти археології [704]. Відповідно до постанови КМУ від 26 липня 2001 р. № 878 до Списку історичних населених місць України включено 401 населений пункт. В Україні функціонує 65 історико-культурних заповідників. Дослідники нараховують в Україні 1400 міст та 8000 сіл з цінною культурною спадщиною [705, с. 60], загалом культурну спадщину мають практично всі міста й третина сіл [706, с. 3]. Тому суб'єкти господарювання досить часто повинні звертатися за отриманням дозвільних документів на проведення різних господарських операцій до органів охорони культурної спадщини.

В Україні багато проблем з управлінням та станом об'єктів культурної спадщини. Дослідники та профільний центральний орган виконавчої влади визначають цілу низку причин ситуації, що склалася [707, с. 52–62; 708, с. 113; 709, с. 84–86; 710; 711; 712, с. 23], у числі яких на особливу увагу в контексті нашого дослідження звертають такі: відсутність систематичної роботи та координації діяльності державних органів щодо охорони культурної спадщини; відсутність контролю за виконанням законів та адміністративних рішень; недосконалість правової бази; відсутність режимів використання об'єктів культурної спадщини і територій, пов'язаних із ними; низька культура підприємців-забудовників та місцевих органів влади, коли приватний інтерес отримання прибутку переважає будь-які інтереси суспільства й держави.

Правове регулювання дозвільних відносин у сфері охорони культурної спадщини недостатньо досліджено в українській юридичній науці. Детальніше на аналізі правового регулювання дозвільних відносин у галузі охорони культурної спадщини зупинявся Офіс ефективного регулювання BRDO [706, с. 27–131].

Правову основу законодавства про охорону культурної спадщини становить Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, прийнята в листопаді 1972 р. Генеральною конференцією ООН з питань освіти, науки і культури і ратифікована Україною 4 жовтня

1988 р. (Указ Президії Верховної Ради УРСР № 6673-ХІ). На базі Конвенції формується достатньо цілісне пам'яткоохоронне законодавство [712, с. 10]. До нього включаються, крім Закону «Про охорону культурної спадщини», закони «Про охорону археологічної спадщини», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності» тощо.

Об'єктами культурної спадщини вказана Конвенція (ст. 1) визначає пам'ятки, ансамблі та визначні місця; аналогічним є підхід українського Закону «Про охорону культурної спадщини» [712, с. 11]. Особливим різновидом об'єктів культурної спадщини є об'єкти археологічної спадщини (абз. 9 ст. 1 Закону «Про охорону археологічної спадщини»). Саме перелічені об'єкти, а також зони їх охорони, історичні ареали населених місць є предметом дозвільних правовідносин у сфері господарювання, оскільки стосовно права на здійснення певних господарських операцій з такими об'єктами або в зв'язку із впливом цих операцій на такі об'єкти суб'єкти господарювання і вступають у дозвільні правовідносини з органами охорони культурної спадщини. При цьому поняття об'єктів культурної спадщини слід відрізнити від суміжного поняття культурних цінностей, яке застосовується до рухомих об'єктів культури, які мають художнє, історичне, етнографічне або наукове значення (ст. 1 Закону «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»). Дозвільні правовідносини стосовно цих об'єктів не є об'єктом нашого дослідження.

За визначенням організації BRDO [706, с. 43], державне регулювання в аналізованій сфері переслідує зазвичай такі цілі, як: збереження культурної спадщини, використання її об'єктів у суспільному житті, захист традиційного характеру середовища. З цією думкою можна погодитися, хоч така мета й не може бути «прочитана» в законодавчих актах з питань охорони культурної спадщини з огляду на незадовільний стан правового регулювання дозвільних відносин у цій сфері.

Перелік документів дозвільного характеру закріплює біля десяти різновидів відповідних документів щодо здійснення дій із об'єктами культурної спадщини (п. 46, 47, 50, 57, 58, 63, 92, 93, 106). При цьому деякі дозвільні документи надаються дозвільними органами на підставі висновків районних державних адміністрацій, виконавчих органів сільських та селищних рад або адміністрації історичних культурних заповідників чи територій (ч. 2 ст. 6, ч. 4 ст. 33, ч. 3 ст. 33-2 Закону «Про охорону культурної спадщини»). Указані органи державної влади й місцевого самоврядування, культурні установи виконують функцію осіб, залучених до участі в дозвільних правовідносинах.

Аналізуючи правове регулювання дозвільних відносин у сфері охорони культурної спадщини, звернемося до досвіду різних країн: близьких до нас географічно й історично Білорусі, Польщі, країни сталої демократії Норвегії та далекої Південної Африки. Законодавча практика останньої видається нам цінною з огляду на розмаїття та величезне багатство археологічних і культурних пам'яток цієї держави й тривалі англо-саксонські впливи на неї.

Республіка Білорусь та Польща вимагають від суб'єктів господарювання отримувати приблизно такий же перелік дозвільних документів, що й Україна (ст. 111–130 Кодексу Республіки Білорусь про культуру від 20 липня 2016 р. [713], ст. 36 Закону Польщі «Про охорону пам'яток та опіку над пам'ятками» від 23 липня 2003 р. [714]). Південна Африка установила значно ширше коло дозвільних документів, деталізувавши їх різновиди за типами спадщини [715, с. 338–339]. Зокрема, у додаток до наявних в Україні дозволів деталізовані положення про дозволи на зміну пам'яток, на здійснення діяльності на пам'ятках кораблетрощ чи тих, що можуть вплинути на морські та підводні пам'ятки (недостатньо врегульовані в Україні), на колекціонування чи привласнення археологічного, палеонтологічного матеріалу й метеоритів тощо. Достатньо узагальненими є положення Норвезького закону про культурну спадщину від 9 червня 1978 р. [716]. За ним вимагається отримання дозволів особами, які мають намір ініціювати заходи, що можуть вплинути на «автоматично захищений пам'ятник або територію», та тими особами й адміністративними агенціями, які планують державний або великий приватний проект, здатний мати аналогічний вплив (ст. 4, 8, 9 Закону).

Повертаючися до українського законодавства, зазначимо, що основою правового режиму перелічених вище дозвільних документів в Україні є положення статті 6-1 Закону «Про охорону культурної спадщини», за якою порядок отримання дозвільних документів більш детально регламентується постановою Уряду України. Однак такого порядку зараз немає. Водночас Міністерство культури України затвердило картки адміністративних послуг надання дозволів у сфері охорони культурної спадщини (наказ від 17 липня 2014 р. № 562). Інформаційні картки містять інформацію про необхідні документи для отримання дозволів, підстави для відмови у видачі таких дозволів (висновків, погоджень).

Положення інформаційних карток, по суті, є розробленими Міністерством культури України нормами права, які спрямовані на регулювання відносин між органами охорони культурної спадщини й невизначеним колом суб'єктів господарювання та інших осіб, що звертатимуться за отриманням дозволів. Однак Міністерство культури

України не повноважне регулювати дозвільні відносини у сфері господарювання (ч. 1 ст. 4 Закону про дозвільну систему). Інформаційні картки можуть лише копіювати юридичні норми, але не створювати їх (ч. 4 ст. 8 Закону «Про адміністративні послуги»). Описана ситуація небезпечна для публічних і приватних інтересів, вона формує поле для незаконної відомчої правотворчості. За таких умов підважується дія принципу верховенства права як найважливішого принципу правової системи, на якому мають базуватися відносини між суб'єктами господарювання й дозвільними органами.

На даний час указані дозвільні відносини у сфері господарювання регламентуються вкрай недостатньо і незадовільно. Щодо них норми чинного Закону «Про охорону культурної спадщини» обмежуються кількома правилами щодо безоплатної видачі дозволів, строку прийняття відповідних рішень дозвільним органом, недопустимості застосування декларативного принципу. Законодавство про охорону культурної та археологічної спадщини на рівні закону не пропонує спеціальних правил взаємодії дозвільних органів і зацікавлених суб'єктів господарювання, що здійснюватимуть вплив на пам'ятки культурної й археологічної спадщини, їх охоронювані зони, історичні ареали населених місць. Як наслідок, на ці дозвільні відносини поширюються загальні положення Закону про дозвільну систему. Однак такий спосіб регламентації дозвільних відносин в аналізованій сфері не забезпечує ні приватні, ні публічні інтереси, не збалансовує їх і не створює передумов для економічної ефективності. Досліджувані правовідносини мають очевидну специфіку через спеціальний предмет, господарський вплив на який має обмежуватися в належний спосіб. Продумані підстави відмови у видачі дозволів / погоджень, анулювання й зупинення дії останніх здатні стати достатньо ефективними правовими запобіжниками руйнування й пошкодження пам'яток, забезпечити правовий господарський порядок на цій ділянці господарювання.

Суб'єктний склад аналізованих правовідносин є звичайним для дозвільних правовідносин: уповноважений дозвільний орган (орган охорони культурної спадщини) і суб'єкт господарювання, господарські операції якого здатні вплинути на об'єкти культурної / археологічної спадщини. Рішення про видачу або відмову у видачі дозволу, припинення робіт на підставі дозволу приймається стосовно конкретного суб'єкта господарювання. Роль дозвільного органу, у дозвільні відносини з яким вступає суб'єкт господарювання, виконує центральний або місцевий орган охорони культурної спадщини (щодо права на переміщення (перенесення) пам'ятки національного значення – Уряд України) (ст. 4, 5, ч. 1 ст. 6 Закону «Про охорону культурної спадщини», ст. 6 Закону «Про охорону археологічної спадщини»).

Звертає на себе увагу та обставина, що дозвільні правовідносини з приводу проведення археологічних досліджень за суб'єктним складом і об'єктом не вкладаються в розуміння дозвільних правовідносин у сфері господарювання, хоча на них закон і поширює дію норм дозвільного законодавства у сфері господарювання. Їх основними учасниками є орган охорони культурної спадщини і державна організація / установа, що провадить діяльність, пов'язану з археологічними дослідженнями (постанова КМУ від 13 березня 2002 р. № 316). До участі в цих правовідносинах фактично залучена кваліфікаційна рада, що формується Інститутом археології Національної академії наук України (ч. 2 ст. 6 Закону «Про охорону археологічної спадщини»). Груповим об'єктом правовідносин з отримання відповідного дозволу є право на проведення спеціального різновиду наукових досліджень (археологічних розвідок, розкопок). Однак отримання відповідного права (і навіть потенційна необхідність його отримання) у низці випадків має визначальний вплив на господарську діяльність суб'єктів господарювання, які мають намір проводити певні господарські операції на охоронюваній території (наприклад, будівельні чи земляні роботи). Адже вони не вправі проводити такі операції за відсутності необхідних археологічних досліджень, зобов'язані припинити роботи в разі виявлення ними знахідки, що має археологічну цінність.

Вважаємо, що видача й анулювання дозволу на археологічні дослідження є правовим засобом-технологією, який можна визначити і як засіб державного регулювання господарювання. Для нього характерні всі ознаки правових засобів-технологій [67, с. 328–329], такі як:

1) він пов'язаний з використанням правового засобу-установлення – дозволу (власне рішення про дозвіл на проведення археологічних досліджень);

2) має енергетичний, динамічний характер, що проявляється в реальній діяльності дозвільного органу з видачі дозволу, загалом його видача – це результат активних дій зацікавлених осіб з метою досягнення їх інтересів. Характерно, що при застосуванні цього правового засобу в зв'язку з необхідністю проведення господарських операцій активність проявляють не тільки безпосередні учасники правовідносин з видачі дозволу, а й зацікавлений суб'єкт господарювання, який має намір або вже проводить роботи, що можуть мати певний вплив на пам'ятку археології, відповідну охоронювану територію;

3) видача (отримання) дозволу виступає актом реалізації обов'язку дозвільного органу його видати у визначених випадках і права археолога його отримати. Причому відповідне рішення дозвільного органу позначає

завершальний етап досягнення цілей і задоволення інтересів у проведенні археологічних досліджень, які мають різне смислове навантаження: для археологічної установи і дозвільного органу визначальним є інтерес в охороні археологічної спадщини та її дослідженні, для суб'єкта господарювання – в отриманні правової можливості проводити необхідну господарську операцію за результатами досліджень.

Аналізований правовий засіб здатний виконувати функцію засобу державного регулювання з огляду на те, що видача дозволу на археологічні дослідження, пов'язана з проведенням господарських операцій на відповідних археологічних об'єктах / територіях, є способом впливу на господарську діяльність суб'єкта господарювання, що переслідує мету досягнення позитивних для суспільства та сфери господарювання результатів. Через законодавчу вимогу забезпечити археологічні дослідження й отримати їх результати держава направляє суб'єкта господарювання до реалізації конкретної суспільно вигідної (корисної) поведінки – сприяти організації археологічних досліджень.

Як уже зазначалося, мета є парною діалектичною категорією поняття правового засобу [67, с. 333]. Мета правового засобу видачі й анулювання дозволів на археологічні розвідки – забезпечення збереженості археологічної спадщини. Хоча така мета не вкладається в цілі та напрями економічної політики та політики в соціально-економічній сфері (ч. 1, 3 ст. 10 ГК), однак її досягнення теж формує правовий господарський порядок, за нашим переконанням. Як зазначає Р. А. Джабраїлов, публічний господарський інтерес означає інтерес соціального об'єднання (народу, територіальних громад) в організації і здійсненні господарювання в такий спосіб, який служить умовою й гарантією її існування і розвитку [88, с. 78]. Неможливо стверджувати про панування правового господарського порядку при здійсненні будівельних, земляних робіт в умовах, коли суб'єкти господарювання знищують чи пошкоджують об'єкти археології, існування яких – важлива запорука духовного розвитку народу, людства в цілому.

Звертає на себе увага недооцінка економічною та юридичною наукою, органами господарського керівництва, законодавцем сфери культури як важливого чинника економічного розвитку окремих регіонів та країни в цілому. Категорія правового господарського порядку в її традиційному тлумаченні акцентована на економічній стороні життя суспільства [22, с. 73; 233, с. 292].

Існування стану правового господарського порядку сутнісно означає панування принципу верховенства права, це його конституційна основа (ч. 2 ст. 5 ГК України). Панування права, у широкому значенні цієї

категорії, на будь-якій ділянці господарського життя виключається, якщо суб'єкти господарювання ігнорують / порушують вимоги законодавства незалежно від його галузі. Господарська діяльність обмежується і «вкладається» в окремі спеціальні правові режими, серед іншого, задля необхідної гармонії економічного і соціального, економічного і культурного життя суспільства. Один із таких спеціальних правових режимів формується нормами пам'яткоохоронного законодавства. Як і сфера екології, наприклад, сфера культурної, археологічної спадщини потребує для свого функціонування необхідних правових обмежень господарських операцій задля збереження культурних, археологічних об'єктів для нинішнього й майбутнього поколінь. Одним із різновидів таких правових обмежень є дозвільний порядок доступу до здійснення господарських операцій стосовно пам'яток археології й культури. Правила про видачу й анулювання дозволів на археологічні дослідження та їх неухильне застосування – один із елементів механізму державного регулювання пам'яткоохоронної сфери, що забезпечує дію права в цій галузі.

У кінцевому рахунку, аналізований засіб державного регулювання сфери культурної спадщини і господарювання відповідає реальним інтересам суспільства, базується на нормах моралі й забезпечує гармонізацію приватних і публічних інтересів, що є визначальним для формування правового господарського порядку [22, с. 73; 233, с. 292]. Збереження й підтримання належного стану археологічної спадщини як одного з важливих ресурсів для туристичної галузі може стимулювати зростання матеріального добробуту народу, що є безумовним досягненням правового господарського порядку [22, с. 73].

Отже, видача й анулювання дозволу на археологічні дослідження напряму пов'язана з формуванням правового господарського порядку на відповідних ділянках господарського життя суспільства. Тому її можна розглядати як засіб державного регулювання господарювання в досліджуваній сфері.

Безпосереднім об'єктом дозвільних правовідносин аналізованої групи (у сфері охорони культурної спадщини) виступають дії з видачі відповідних дозвільних документів, а груповим об'єктом – права на певні (не-)господарські операції, що можуть здійснити вплив на пам'ятки культури, археології, їх зони охорони, охоронювані археологічні території й історичні поселення (земляні й меліоративні роботи, будівельні роботи, переміщення пам'ятки тощо), законний інтерес у набутті й належній реалізації цих прав.



Спеціальним є предмет аналізованих правовідносин – пам'ятки культури й археології, охоронювані території. Саме особливий правовий режим цих об'єктів, обумовлений потребою їх збереження, і визначив особливості державного регулювання господарювання в цій сфері, необхідність застосування такого засобу державного регулювання, як видача й анулювання дозвільних документів.

Окрім традиційних для всіх різновидів дозвільних правовідносин у сфері господарювання прав і обов'язків учасників, суб'єкти аналізованої групи правовідносин володіють певними особливими правами й обов'язками, в основному обумовленими предметом правовідносин.

Основним обов'язком суб'єктів господарювання є забезпечення дотримання правового режиму пам'ятки культури / археології та її зони охорони, охоронюваної території, виконання положень програм і проектів робіт, погоджених в установленому порядку. Спеціальні обов'язки суб'єктів господарювання в цій сфері, відмінні від загальних обов'язків відповідної сторони дозвільного зобов'язання, закріплені в ч. 2 ст. 5, ч. 1, 2 ст. 6, ст. 29, 30, ч. 3 ст. 37-2, ч. 1, 2 ст. 37-4 Закону «Про охорону культурної спадщини» (вжиття заходів, погоджених з органом охорони культурної спадщини, для запобігання загроз стану пам'ятки; врахування при виконанні робіт рекомендацій Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО тощо). Права й обов'язки органів охорони культурної спадщини як дозвільних органів підпорядковані меті збереження пам'яток культурної, археологічної спадщини. Зокрема, їх загальні обов'язки пов'язані із визначенням правового режиму пам'ятки, що є предметом дозвільних правовідносин, контролем за його дотриманням, моніторингом і підтриманням стану пам'ятки (ст. 5, 6 Закону «Про охорону культурної спадщини», ст. 6 Закону «Про охорону археологічної спадщини»). Крім того, з огляду на вимоги Закону «Про адміністративні послуги» саме органи охорони культурної спадщини мають забезпечити отримання необхідних висновків інших державних органів / органів місцевого самоврядування, передбачених законом для видачі дозволів (ч. 2 ст. 6, ч. 4 ст. 33, ч. 3 ст. 33-2, ч. 1 ст. 37-4 Закону «Про охорону культурної спадщини»), та виконувати деякі інші обов'язки (ч. 3 ст. 37-2 Закону «Про охорону культурної спадщини»). У числі особливих прав органів охорони культурної спадщини – право призначати уповноважених представників для здійснення нагляду за проведенням археологічних розкопок (ч. 3 ст. 35 Закону «Про охорону культурної спадщини»).

Принагідно зауважимо, що зараз не регламентовані відносини з отримання погоджень програм і проектів робіт на пам'ятках культурної спадщини. Видається логічним допустити, що погодження вказаних

програм і проектів має стати одним із перших етапів розвитку дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Дозвіл на проведення робіт на об'єктах культурної спадщини не може бути виданий за відсутності відповідної погодженої програми / проекту робіт, що має засвідчити їх відповідність містобудівному / архітектурному законодавству й відсутність загроз для стану об'єктів культурної спадщини. Інформаційна картка адміністративної послуги з видачі дозволу на роботи на пам'ятках національного значення вимагає подання вже погодженого з Міністерством культури України проекту робіт. Проте такий підхід суперечить самій концепції адміністративних послуг, закладеній в Законі «Про адміністративні послуги», зокрема, принципу «єдиного вікна». Неврегульованість процедур погоджень, у свою чергу, створює корупційні ризики. Тому відносини з погодження програм і проектів робіт на пам'ятках культурної спадщини повинні врегульовуватися у спосіб, найменш обтяжливий для суб'єкта господарювання, – має бути забезпечена єдність таких відносин і відносин з видачі дозволів на відповідні роботи. Ці відносини мають стати складовими єдиних дозвільних відносин у сфері господарювання.

Щодо прав володільця дозволу на археологічні дослідження, то вони є звичайними як для учасника дозвільних відносин у сфері господарювання. Однак основне його право є не господарським, а правом вимагати проведення наукових досліджень. Специфічні обов'язки покладені на археологічну установу / організацію, якій надано дозвіл на археологічні розвідки, розкопки (ч. 2, 3 ст. 35 Закону «Про охорону культурної спадщини», ст. 11, 15, 18, 19 Закону «Про охорону археологічної спадщини»). Вони обумовлені особливостями досліджуваного об'єкта, науковим характером виконуваних робіт (наприклад, обов'язки здати звіт про дослідження дозвільним органам та Інституту археології НАНУ, передати знайдені рухомі предмети на постійне зберігання визначеній в дозволі установі тощо).

Можна виділити такі засоби забезпечення виконання зобов'язань учасниками дозвільних правовідносин в аналізованій сфері: припинення (заборона) дій / діяльності, що створює загрозу пам'ятці або порушує законодавство, державні стандарти, норми і правила у сфері охорони культурної спадщини; припинення земляних робіт у разі виявлення знахідки археологічного або історичного характеру; відповідальність володільців дозвільних документів (ст. 30, 36, 44, 47 Закону «Про охорону культурної спадщини»).

Отже, здійснений аналіз переконливо доводить формування в сфері охорони культурної / археологічної спадщини дозвільних правовідносин у сфері господарювання як окремого виду організаційно-господарських правовідносин.

Звертаючись до правового регулювання окремих різновидів дозвільних відносин в аналізованій сфері, виявляються чисельні прогалини й неузгодженості правових норм. Найдетальніше дозвільні відносини врегульовані стосовно надання права на проведення археологічних розвідок і розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, у зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою. Правовий режим відповідних дозволів забезпечується положеннями статей 7-1, 10, 15 Закону «Про охорону археологічної спадщини», статті 35 Закону «Про охорону культурної спадщини», постановою КМУ від 13 березня 2002 р. № 316. Дослідження цих нормативних актів підтверджує достатньо повне виконання Україною зобов'язань за Європейською конвенцією про охорону археологічної спадщини від 16 січня 1992 р. (ратифікованою Законом України від 10 грудня 2003 р. № 1369-IV) у частині створення процедури видачі дозволів на різні види археологічної діяльності (ст. 3 Конвенції). Щодо власне застосування відповідної процедури, як вимагає Конвенція, практика в Україні не є однозначною.

Указані нормативні акти передбачають два види дозволів: дозвіл на проведення археологічних розвідок і розкопок (далі – дозвіл на археологічні розвідки), а також дозвіл на проведення земляних робіт на відповідних територіях. Закон «Про охорону археологічної спадщини» вимагає для проведення археологічних розвідок і розкопок отримання дозволу від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини (ч. 2 ст. 6). До вирішення питання про допуск до археологічних розвідок безпосереднє відношення має кваліфікаційна рада, формована Інститутом археології НАНУ, яку можна вважати учасником аналізованих дозвільних правовідносин, оскільки дозвіл видається лише за наявності кваліфікаційного документа, виданого цією радою (абз. 2 ч. 1 ст. 35 Закону «Про охорону культурної спадщини»). Зауважимо, що раніше цей документ називався відкритим листом і зараз ще згадується під такою назвою в постанові КМУ від 13 березня 2002 р. № 316.

Кваліфікаційний документ не є дозвільним документом, оскільки не підтверджує право на проведення археологічних розвідок. Він засвідчує фаховий рівень дослідника-археолога, визначає вид археологічних досліджень і територію (об'єкт), у межах якої дослідник має право на археологічні розвідки (п. 32, додаток 2 до Порядку формування та діяльності кваліфікаційної ради з питань видачі кваліфікаційних документів, затвердженого постановою КМУ від 9 вересня 2020 р. № 809

(далі - Порядку)). Однією з юридичних підстав видачі такого документа є обґрунтування проведення самостійних польових археологічних досліджень, яким вважається, зокрема, акт про руйнацію пам'ятки культурної спадщини, лист органу охорони культурної спадщини, договір з особою, що планує будівельні роботи на об'єкті археологічної спадщини (п. 29 вказаного Порядку). Як бачимо, кваліфікаційні документи за своїм юридичним значенням аналогічні погодженням, необхідність отримання яких вимагає законодавець у низці дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

Предмет правовідносин між державною установою / організацією, яка вправі провадити археологічні дослідження, і кваліфікаційною радою той же, що й правовідносин між цією установою / організацією і дозвільним органом з приводу отримання дозволу на археологічні розвідки – певний археологічний об'єкт (територія) (п. 29, пп. 3, 8, 9 п. 31 Порядку).

Кваліфікаційний документ видається фаховому досліднику – археологу, який працює в державній установі, статутна діяльність якої передбачає проведення наукових досліджень археологічної спадщини (п. 27 Порядку). Належний фаховий рівень археологів при дослідженнях має забезпечуватися завдяки достатньо суворій перевірці їх рівня кваліфікації під час вирішення питання про видачу кваліфікаційного документа. У вказаному Порядку (п. 31) передбачені чисельні підстави відмови у видачі кваліфікаційного документа з огляду на недостатню компетентність дослідника, допущені ним помилки й порушення в попередній період. Звертають на себе увагу такі підстави, як: наявність виданого кваліфікаційного документа іншій особі та неможливість проведення археологічних досліджень на відповідній території (пп. 3, 8 п. 31 Порядку). Аналогічні підстави відмови у видачі дозволу на археологічні розвідки передбачені постановою КМУ від 13 березня 2002 р. № 316 (п. 8). Фактично кваліфікаційна рада є тим суб'єктом, що насамперед вирішує питання про право на проведення археологічних розвідок на конкретному об'єкті археології.

Щодо відносин з видачі дозволу на проведення земляних робіт на території пам'ятки та інших охоронюваних археологічних територіях, то вони врегульовані недостатньо. Зокрема, не визначені спеціальні підстави відмови у видачі таких дозволів, водночас загальні підстави відмови, закріплені в Законі про дозвільну систему, не враховують усіх можливих ризиків від неналежного здійснення земляних робіт на об'єктах археологічної спадщини. Інформаційна картка з надання адміністративної

послуги передбачає подання заявником додаткових документів, не закріплених законодавством, що з очевидністю суперечить закону. У правовому режимі дозволів наявні й інші серйозні проблеми, які відмічають дослідники [706, с. 71, 75–77]. Ці проблеми необхідно вирішувати: скасувати обов'язок отримання дозволу на земляні роботи на територіях, що мають досліджений археологічний культурний шар / об'єкти культурної спадщини, визначити механізм отримання інформації про такі території, обмежити строки проведення археологічних досліджень, скасувати реєстрацію дозволу в місцевих органах охорони культурної спадщини.

Детальніше проаналізувавши нормативно-правові акти, які регламентують відносини з видачі дозволу на археологічні розвідки, схилиємося до думки про доцільність скасування такого дозволу. Правовий режим дозволу за постановою КМУ від 13 березня 2002 р. № 316 майже повністю тотожний правовому режиму кваліфікаційного документа. За вказаною постановою Уряду України (п. 5) органи охорони культурної спадщини приймають рішення стосовно видачі дозволу на підставі кваліфікаційного документа та заяви державної установи / організації, яка провадить археологічні дослідження. Дозвільний орган аналізує потенційну можливість проведення археологічних розвідок, виходячи з тих же міркувань, що й кваліфікаційна рада при прийнятті рішення про можливість видачі кваліфікаційного документа (п. 8 постанови КМУ від 13 березня 2002 р. № 316, п. 31 Порядку).

Отже, мета, предмет і порядок реалізації власне дозвільних правовідносин між уповноваженими державними організаціями і дозвільними органами є тотожними правовій моделі відносин між цими організаціями й кваліфікаційною радою. Заявники двічі вступають в абсолютно аналогічні за змістом і призначенням правовідносини. Потреба участі в дозвільних правовідносинах у даній ситуації лише створює зайві витрати для заявників, водночас дозвільні органи жодним чином додатково, порівняно з кваліфікаційною радою, не захищають публічні інтереси.

Тому за наявного стану правового регулювання аналізованих дозвільних відносин варто виключити положення про дозвіл на археологічні розвідки із законів «Про охорону археологічної спадщини», «Про охорону культурної спадщини», закріпити законодавче положення про видачу кваліфікаційних документів як правову підставу відносин з проведення археологічних розвідок. Пропонований варіант видачі дозволу на археологічні розвідки узгоджується з міжнародними документами у сфері дозвільних правовідносин, зокрема, Директивою Європейського

Парламенту і Ради «Щодо послуг на внутрішньому ринку» (п. 9 ст. 4). За Кодексом Республіки Білорусь про культуру (ст. 127), наприклад, дозволи на археологічні дослідження видає Національна академія наук Білорусі.

У чинному варіанті нормативного регулювання досліджуваних дозвільних відносин слід звернути увагу на нерегульованість відносин між уповноваженими на археологічні дослідження організаціями / установами, кваліфікаційною радою, дозвільним органом і зацікавленим суб'єктом господарювання, роботи якого не можуть розпочинатися або зупиняються внаслідок необхідності проводити археологічні дослідження. Ця прогалина має бути заповнена. Норма статті 37 Закону «Про охорону культурної спадщини» (в якій закріплюється загальна вимога проведення необхідних досліджень об'єктів культурної спадщини за рахунок зацікавлених суб'єктів господарювання) та пп. 3 п. 29 згаданого вище Порядку (де вказується на договір і плановані будівельні роботи як на правову підставу обґрунтування археологічних досліджень) є очевидно неповним правовим регулюванням таких відносин. Незалежно від моделі дозвільних правовідносин (актуальної або запропонованої в нашій роботі), доцільно законодавчо визначити порядок і строки прийняття рішень дозвільними органами про необхідність проведення відповідних досліджень, юридичні факти, на підставі яких мають прийматися відповідні рішення, строки проведення досліджень. Суб'єкт господарювання не володіє відкритою інформацією про стан археологічних досліджень території, на якій він планує здійснювати господарські операції (будівельні, меліоративні, шляхові роботи). У кожному конкретному випадку, фактично – з огляду на наявний досвід робіт, – суб'єкт господарювання має звертатися до органів охорони культурної спадщини за консультацією щодо необхідності археологічних досліджень, витратити відповідний час і ресурси на отримання необхідної інформації, яка не повинна бути закритою через її суспільну значимість. З точки зору необхідності забезпечення ефективної взаємодії органів господарського керівництва і суб'єктів господарювання, умов для максимальної ефективності господарської діяльності, враховуючи принцип «єдиного вікна» як один із визначальних для побудови дозвільних правовідносин у сфері господарювання, у законодавстві мають бути конкретизовані обов'язки дозвільних органів (містобудівних, органів охорони культурної спадщини, органів місцевого самоврядування у випадку проведення земляних робіт тощо) щодо ініціювання проведення археологічних досліджень із визначенням присічного строку прийняття відповідного рішення.

Також доцільно вказати на виявлені в процесі дослідження корупціогенні правові норми: пп. 9 п. 31 вказаного Порядку, пп. 8 п. 8 постанови КМУ від 13 березня 2002 р. № 316. Вони передбачають можливість відмови у видачі дозволів (кваліфікаційних документів) за висновком місцевої державної адміністрації (відповідного місцевого органу охорони культурної спадщини) про недоцільність проведення розвідок на певній території. За відсутності правового режиму таких висновків (зокрема, порядку й підстав їх видачі, підстав прийняття рішення про недоцільність проведення розвідок, розкопок) суспільні інтереси в збереженні археологічної спадщини є загроженими, що потребує негайного виправлення.

Звернемося до аналізу правового регулювання інших дозвільних відносин у сфері охорони культурної спадщини.

Центральний і місцеві органи охорони культурної спадщини видають дозволи на проведення робіт, відповідно, на пам'ятках національного / місцевого значення, об'єктах всесвітньої спадщини, їх територіях, в зонах охорони, буферних зонах, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, на щойно виявлених об'єктах культурної спадщини (п. 17 ч. 2 ст. 5, п. 13 ч. 1 ст. 6 Закону «Про охорону культурної спадщини»). З положень ст. 6, 7, ч. 4 ст. 32, ст. 35, 37, 37-2 вказаного Закону можна дійти висновку, що маються на увазі, очевидно, будівельні, меліоративні, шляхові, земляні роботи. Резонним є зауваження BRDO про необхідність чіткого визначення в законі відповідних видів робіт, закріплення їх переліку [706, с. 102, 118]. Тут можна скористатися білоруським досвідом (ст. 114 Кодексу про культуру РБ), правильніше визначати такі роботи в законі, а не на рівні державних будівельних норм, як в Україні.

У наступному підрозділі проаналізуємо детальніше правовідносини, що стосуються отримання дозволу органів охорони культурної спадщини на будівельні роботи. Дозвільні правовідносини щодо права на інші види робіт досліджуватимемо в цьому підрозділі.

Дозвільні відносини стосовно земляних робіт у цій сфері законодавчо забезпечуються на підзаконному рівні постановою КМУ від 13 березня 2002 р. №316 (п. 2, 4, 6, 7, 10). Щодо дозвільних відносин стосовно інших видів робіт (крім будівельних), то їх нормативне забезпечення вкрай слабе, відсутня навіть інформаційна картка про видачу дозволу на роботи на пам'ятках місцевого значення (наявна стосовно робіт на пам'ятках національного значення), спеціальні нормативно-правові акти про ці відносини також відсутні. За таких обставин місцеві органи охорони культурної спадщини можуть

використовувати в порядку аналогії закону Інформаційну картку надання дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення, що є не найкращим способом унормувати відповідні відносини. Це має наслідком встановлення органами державної влади й місцевого самоврядування необґрунтованих та незаконних вимог (наприклад, у Києві інформаційна картка відповідної адміністративної послуги затверджена на рівні Департаменту культури КМДА) [706, с. 131].

Згадана Інформаційна картка, з огляду на перелік документів для отримання дозволу, очевидно розрахована на регламентацію дозвільних відносин, об'єктом яких є право лише на будівельні роботи. Тому забезпечити в законний спосіб безпечність шляхових, меліоративних робіт, які можуть вплинути на стан пам'яток культури, відповідних охоронюваних територій, за наявного стану нормативно-правової бази практично неможливо. Відсутні законодавчі вимоги до документів, які повинні надаватися для отримання дозволів на такі роботи, спеціальні підстави відмови в їх видачі, а загальні підстави відмови (ч. 5 ст. 4-1 Закону про дозвільну систему) не можуть застосовуватися через невизначеність указанного переліку документів.

Загалом чинна нормативно-правова база аналізованих дозвільних відносин у сфері господарювання не дозволяє навіть зрозуміти, з якою метою правовий засіб дозволу використовується для державного регулювання відносин з проведення шляхових, меліоративних робіт на пам'ятках національного / місцевого значення, відповідних охоронюваних територіях. Видається логічним допускати суб'єктів господарювання до відповідних господарських операцій лише за попереднім дозволом органів охорони культурної спадщини, як і передбачає закон. Однак при цьому має бути прописаний, відповідно до мети регулювання, порядок документальної перевірки безпечності планованих господарських операцій для відповідних об'єктів культурної спадщини та правового режиму відповідних охоронюваних територій. Застосування загальних законодавчих положень про такі дозволи видається просто беззмістовним. При врегулюванні досліджуваних відносин, серед іншого, варто скористатися польським досвідом (ст. 32 Закону Польщі «Про охорону пам'яток та опіку над пам'ятками») і прямо закріпити в Законі «Про охорону культурної спадщини» правило про можливість визначення в дозволі умов, які мають запобігати пошкодженню або знищенню пам'ятки.

Чинне законодавство недостатньою мірою врегульовує відносини, пов'язані зі здійсненням видобувних робіт, які можуть впливати на об'єкти археологічної спадщини. Кодекс України про надра, Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами не моделюють



ситуації, коли би плановані видобувні роботи впливали на пам'ятки археології, і не забезпечують публічні інтереси зі збереження пам'яток. Видається вірним залучати органи охорони культурної спадщини / кваліфікаційну раду до прийняття рішень про видачу дозволів у сфері користування надрами в разі можливого впливу видобувних робіт на пам'ятки археології<sup>47</sup>.

Звертає на себе увагу та обставина, що законодавство про культурну спадщину не передбачає зупинення, анулювання або скасування дозволів на археологічні розвідки та інших дозволів у цій сфері. Водночас відповідно до п. 18 ч. 2 ст. 5, п. 14 ч. 1 та п. 9 ч. 2 ст. 6, ст. 30 Закону «Про охорону культурної спадщини», абз. 10 ч. 2 ст. 6 Закону «Про охорону археологічної спадщини» дозвільний орган (Міністерство культури України) та інші уповноважені органи мають приймати розпорядження / приписи щодо припинення робіт на об'єктах культурної й археологічної спадщини, якщо вони виконуються з відхиленням від виданих дозволів, та заборонити будь-яку діяльність володільців дозвільних документів, що створює загрозу пам'ятці або порушує законодавство, норми і правила у сфері охорони культурної спадщини. У наведених вище випадках повинно відбуватися й анулювання дозвільних документів або зупинення їх дії. Відносини з проведення археологічних розвідок або інших робіт на пам'ятках культурної спадщини виникають на підставі видачі дозвільного документа, тому їх завершення має бути пов'язано з юридичною ліквідацією цієї підстави.

За Законом про дозвільну систему, який регулює аналізовані дозвільні відносини, анулювання дозвільного документа в описаній ситуації можливо лише після невиконання суб'єктом господарювання припису про усунення порушень законодавства (ч. 7 ст. 4-1 Закону). Закони у сфері охорони культурної й археологічної спадщини не передбачають здійснення таких приписів, вони містять певні кардинальні правила на випадок виявлення правопорушень – припинення або заборона робіт на пам'ятці. У такому разі в цих законах слід установити спеціальну підставу анулювання дозвільних документів – ту саму, з якою пов'язується припинення або заборона робіт. Як варіант, можна доповнити абз. 10 ч. 2 ст. 6 Закону «Про охорону археологічної спадщини», п. 18 ч. 2 ст. 5, п. 14 ч. 1 та п. 9 ч. 2 ст. 6

---

<sup>47</sup> У цьому зв'язку корисним видається вивчення й використання південноафриканського законодавства. Закон ПАР про ресурси національної спадщини 1999 року розрізняє й окремо регулює дві групи дозвільних відносин: ті, в яких органи охорони спадщини приймають самостійні рішення, і ті, що пов'язані тільки з наданням ними зауважень, де відносини охорони спадщини є субсидіарними до відносин, урегульованих екологічним і видобувним правом [715, с. 337, 339].

Закону «Про охорону культурної спадщини» після слів «або з відхиленням від них» словами «з одночасним анулюванням відповідних дозволів». Також доцільно доповнити ст. 30 Закону «Про охорону культурної спадщини» після частини 3 новою частиною 4 такого змісту: «У випадках, передбачених частиною 1 і 3 цієї статті, органи охорони культурної спадщини анулюють документ дозвільного характеру, виданий відповідній юридичній або фізичній особі – порушнику (якщо такий видавався)». У такому випадку видача й анулювання дозвільних документів у сфері охорони культурної спадщини набуде необхідних елементів повноцінного засобу державного регулювання господарювання в аналізованому сегменті правового регулювання.

З метою уточнення меж правової дії норми статті 30 Закону «Про охорону культурної спадщини» (під назвою «Заборона діяльності, яка створює загрозу пам'яткам») варто скористатися досвідом регулювання робіт на пам'ятках культури за Законом УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» від 13 липня 1978 р. Він передбачав можливість зупинення органами охорони культурної спадщини конкретних видів робіт у разі виникнення в процесі їх проведення небезпеки для пам'яток історії та культури (ст. 37 Закону). Отже, варто доповнити ч. 1 ст. 30 Закону «Про охорону культурної спадщини» після слова «діяльність» словами і символами: «(у тому числі дозволені будівельні, меліоративні, шляхові, земляні та інші роботи)».

Досліджуючи правове регулювання дозвільних відносин з приводу видачі дозволу на відновлення земляних робіт (ч. 2 ст. 36 Закону «Про охорону культурної спадщини»), можна виявити проблему невизначеності суб'єктного складу цих відносин. За ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 6 Закону дозвіл уповноважені видавати і центральний, і місцеві органи охорони культурної спадщини. Український офіс BRDO пропонує скасувати цей дозвіл через «формальний характер рішення дозвільного органу» [706, с. 92, 94]. Однак детальніший аналіз відповідних положень законодавства приводить до дещо інших висновків. На нашу думку, стаття 36 Закону «Про охорону культурної спадщини» регулює дві групи випадків:

1) зупинення земляних робіт, які здійснюються на підставі дозволу на виконання будівельних робіт, або дозволу на меліоративні чи земляні роботи, виданого згідно із Законом «Про охорону культурної спадщини», або статтею 26-1 Закону «Про благоустрій населених пунктів», або дозволу на користування надрами. Кодекс України про надра (ч. 2 ст. 59) передбачає зупинення видобувних робіт у разі виявлення метеоритів, археологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки і культури, і повідомлення заінтересованих державних органів;

2) проведення земляних робіт власниками / користувачами земельних ділянок у випадках відсутності необхідності отримувати дозвіл на земляні роботи (наприклад, при здійсненні сільськогосподарських робіт).

У другому випадку, можливо, дійсно доцільно обмежитися повідомленням органів охорони культурної спадщини і проведенням археологічних досліджень з наступними правовими наслідками. Правовий інструмент дозволу не надається до регулювання відповідних відносин, які не виникали у зв'язку з видачею дозволу. Більш логічним і дієвим видається використання механізмів адміністративної, кримінальної відповідальності за невиконання аналізованої правової норми.

У першому випадку зупинення й відновлення робіт логічно вкладається у дозвільні правовідносини, об'єктом яких є право на земляні, меліоративні чи будівельні роботи. Дозвіл на відновлення робіт як такий не потрібен, його видача порушує логічний розвиток дозвільних правовідносин у сфері господарювання. У цьому разі достатньо закріпленого в законі обов'язку зупинити земляні роботи, а також варто передбачити одночасне зупинення дії дозволу. Тому доцільно доповнити ч. 1 ст. 36 Закону «Про охорону культурної спадщини» другим реченням такого змісту: «На підставі отриманого повідомлення орган охорони культурної спадщини не пізніше наступного робочого дня забезпечує огляд місця відкриття знахідки, і за результатами огляду дія дозволу зупиняється відповідним дозвільним органом до дня отримання наукового звіту археологічних досліджень у разі здійснення попереднього висновку про археологічну або історичну цінність знахідки. Строк, на який зупиняється дія дозволу, визначається органом охорони культурної спадщини (дорівнює строку проведення археологічних досліджень), але не може перевищувати 6 місяців<sup>48</sup>. Якщо знахідка не має археологічної або історичної цінності, земляні роботи продовжуються. Залежно від результатів археологічних досліджень дія дозволу поновлюється або дозвіл анулюється. У разі виявлення нерухомих об'єктів археологічної спадщини, які не можуть бути переміщені (перенесені) на інше місце, орган охорони культурної спадщини анулює виданий ним дозвіл». З огляду на викладене, частину 2 статті 36 Закону «Про охорону культурної спадщини» слід виключити.

---

<sup>48</sup> Значною перевагою норм Кодексу про культуру РБ (ст. 88–89) є детальна часова регламентація дій місцевих органів влади у разі отримання повідомлення про відповідну знахідку, хоча вони й дозволяють цим органам самостійно визначати часовий проміжок, протягом якого об'єкт досліджуватиметься й роботи на ньому будуть зупинені. У польському законі «Про охорону пам'яток та опіку над пам'ятками» (ст. 32) також визначені строки для огляду об'єктів, строки проведення археологічних досліджень (від 1 до 6 місяців).

Зауважимо, що звіт за результатами проведених археологічних досліджень відповідної території може підтвердити наявність на досліджуваній території нерухомих об'єктів археологічної спадщини, які не можуть бути переміщені (перенесені) на інше місце і підлягають консервації, музеєфікації, так і відсутність таких об'єктів [706, с. 94]. Очевидно, в першому випадку земляні або будівельні роботи не можуть продовжуватися в подальшому, і дозволи на відповідні роботи мають анулюватися.

Аналогічні викладеним вище зміни слід внести до ст. 26-1 Закону «Про благоустрій населених пунктів», Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (наприклад, доповнити його статтею 37-2) стосовно зупинення й поновлення права на виконання підготовчих / будівельних робіт, набутого на підставі поданого повідомлення, дозволу на виконання будівельних робіт, дозволу на порушення об'єктів благоустрою. Відповідно, таку підставу, як «виявлення нерухомих об'єктів археологічної спадщини, які не можуть бути переміщені (перенесені) на інше місце» слід закріпити як підставу анулювання дозволу на виконання будівельних робіт, припинення права на початок виконання підготовчих / будівельних робіт, набутого на підставі поданого повідомлення, у нових п. 4 ч. 6 ст. 37, п. 4 ч. 7 ст. 36, п. 4 ч. 9 ст. 35 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», на порушення об'єктів благоустрою – у ч. 8 ст. 26-1 Закону «Про благоустрій населених пунктів».

Думається, запропоновані зміни до законодавства у разі їх реалізації мають сприяти більшій правовій визначеності у дозвільних правовідносинах.

Ще одним різновидом дозвільних правовідносин у сфері охорони культурної спадщини є дозвільні правовідносини, пов'язані з переміщенням (перенесенням) пам'ятки культури. Заявниками тут на практиці зазвичай виступають певні культурно-освітні установи, потенційно заявниками можуть бути і суб'єкти господарювання, і окремі фізичні особи. Функцію дозвільного органу при прийнятті відповідного рішення стосовно пам'яток національного значення виконує Уряд України, стосовно пам'яток місцевого значення – Міністерство культури України (ч. 1 ст. 4, ч. 2 ст. 5 Закону «Про охорону культурної спадщини»).

Приклади звернення господарюючих суб'єктів з приводу переміщення пам'яток культури знайти складно, загалом аналізовані дозвільні правовідносини складаються нечасто і не можуть бути в такому разі потрактовані як господарські правовідносини з огляду на їх суб'єктний склад. Наприклад, приймалися розпорядження Уряду України

про переміщення історичних пам'яток у Сімферополі (від 11 липня 2002 р. № 390-р), Харкові (від 5 липня 2004 р. № 435-р), Цюрупинську (від 23 грудня 2004 р. № 955-р). Улітку 2016 р. Миколаївська церква із села Городище Менського району Чернігівської області перенесена до Національного музею народної архітектури та побуту України за кошти меценатів [717].

Ще одна господарська операція, яка вимагає отримання дозвільного документу, – розміщення реклами на пам'ятках культури, в їх охоронних зонах, історичних ареалах населених пунктів (поз. 63). Вона передбачає отримання дозволу за правилами Закону «Про рекламу», постанов Уряду України від 29 грудня 2003 р. № 2067<sup>49</sup> та від 5 грудня 2012 р. № 1135. Дозвільними органами у відповідних правовідносинах є виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а якщо пам'ятки / зони їх охорони розміщені поза межами населених пунктів – обласні державні адміністрації (Рада міністрів АРК) (ч. 1 ст. 16 Закону «Про рекламу»). Органи охорони культурної спадщини виконують роль уповноважених державних органів, які залучаються до видачі дозвільних документів. Розміщення реклами на території історико-культурного заповідника та в зонах його охорони потребує також отримання висновків адміністрації історико-культурних заповідників (ч. 3 ст. 33-2 Закону "Про охорону культурної спадщини").

Дозвіл на розміщення зовнішньої реклами належить до групи дозволів, механізм видачі й анулювання яких спрямований на забезпечення повноцінного життєвого середовища для громадян, сталий розвиток населених пунктів. Саме такою й має бути мета формування й реалізації відповідних дозвільних правовідносин з огляду на низку вимог до зовнішньої реклами, пов'язаних із забезпеченням безпеки жителів, дотриманням архітектурних вимог, охороною дитинства (ч. 2, 3 ст. 16 Закону «Про рекламу», п. 34, 35, 37 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, п. 7, 14 Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів). Очевидно, механізм дозвільних правовідносин у цій сфері має спрямовуватися на

---

<sup>49</sup> З регулюванням дозвільних відносин за постановою КМУ від 29 грудня 2003 р. № 2067 склалася достатньо унікальна правова колізія. Ця постанова діє з урахуванням постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 червня 2016 р. у справі № 826/2002/16, залишеної без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 25 серпня 2016 р. Судовими рішеннями визнані незаконними зміни до цієї постанови, внесені згідно з постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1173. Однак на сайті Верховної Ради України постанова розміщується в редакції без урахування судових рішень; Уряд України також на них не зважає. Як результат, місцеві порядки розміщення зовнішньої реклами послуговуються різними варіантами постанови і пропонують суттєво відмінні дозвільні процедури [482].

забезпечення відповідних цілей. Однак це не вбачається з положень законодавства, яке не визначає відповідних спеціальних підстав відмови у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами та його анулювання. Для видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами за межами населених пунктів узагалі вимагається тільки достатньо формальна заява (п. 12 Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів). Правова регламентація дозвільних відносин згідно з постановою Уряду України від 29 грудня 2003 р. № 2067 є ґрунтовнішою порівняно з постановою КМУ від 5 грудня 2012 р. № 1135, але зовсім недостатньою. Наприклад, остання не визначає належним чином навіть вимог до документів, які подаються для отримання дозволу, це не врегульовано й на рівні закону.

З огляду на таке недосконале правове регулювання дозвільних відносин у галузі зовнішньої реклами, що не спроможне належно убезпечити публічні інтереси, логічними є спроби органів місцевого самоврядування на рівні їхніх нормативних актів заповнити законодавчі лакуни шляхом детальнішої регламентації відносин із внесення змін до дозволу, продовження строку та припинення його дії [718]. Легальний шлях усунення законодавчих прогалин відомий – це наповнення законодавства про дозвільні відносини у галузі зовнішньої реклами змістовними нормами, які б охороняли публічні інтереси.

Щодо власне правовідносин з погодження видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами органами охорони культурної спадщини, то законодавство не забезпечує достатніх гарантій прав суб'єктів господарювання у цих правовідносинах. Як і для інших сфер державного регулювання господарювання (надкористування, дорожній рух тощо), законодавець не закріпив умови погодження й підстави відмови в погодженні видачі дозволу. Це не сприяє підтриманню правового господарського порядку, формує корупціогенні фактори у дозвільних правовідносинах.

За результатами Парламентських слухань 14 травня 2019 року рекомендовано заборонити розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках культурної спадщини (п. 2 відповідних Рекомендацій); зараз така заборона діє лише стосовно об'єктів всесвітньої спадщини (ч. 6 ст. 24 Закону «Про охорону культурної спадщини»). Відповідна пропозиція є дискусійною. Не заперечуючи високої суспільної мети подібної заборони, варто оцінити наявну ситуацію із розміщенням зовнішньої реклами з точки зору економічного потенціалу. У літературі наводиться досвід Франції, де власники культурних пам'яток можуть дозволити компаніям розміщувати

рекламу на риштуваннях під час проведення реставрації. При цьому прибуток від розміщення реклами повинен витратитися на проведення реставраційних робіт [719, с. 76]<sup>50</sup>.

У числі документів дозвільного характеру відповідний Перелік передбачає погодження відчуження або передачі пам'яток місцевого / національного значення їхніми власниками чи уповноваженими ними органами іншим особам у володіння, користування або управління (п. 92, 93). Як уже зазначалося в роботі, дії з погодження певних правочинів з об'єктами власності не варто розцінювати як такі, що можуть бути об'єктом дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Застосовуючи правовий інструмент дозволу (погодження) для регулювання таких відносин, держава переслідує мету забезпечення належного правового режиму майна – пам'ятки культури. Об'єктом цих правовідносин виступає майнове за характером право власника пам'ятки культури на її відчуження, а не право на здійснення господарської операції. Тому хибним вважаємо перебування пунктів 92, 93 у Переліку документів дозвільного характеру.

Аналогічними за характером є відносини, урегульовані в ч. 3 ст. 24 Закону «Про охорону культурної спадщини», щодо зміни призначення пам'ятки, вчинення написів і позначок на ній. Оскільки такі зміни стосуються правового режиму пам'ятки, правовідносини з отримання відповідних дозволів також не можна трактувати як дозвільні правовідносини у сфері господарювання.

Поширеним явищем культурного життя в Україні стало проведення фестивалів на базі пам'яток культурної спадщини, замків, заповідників. Наприклад, інтенсивним фестивальним життям живе Кам'янець-Подільський державний історичний музей-заповідник, традиційним стало проведення в «Софії Київській» міжнародного фестивалю мистецтв «Anna de Kiev fest». У державному регулюванні відповідних заходів використовується і правовий інструмент дозволу у формі погодження (ч. 4 ст. 33 Закону «Про охорону культурної спадщини»).

Детально відносини з погодження проведення масових і видовищних заходів не врегульовані, відсутня чітка норма навіть про їх суб'єктний склад. Незрозуміло, чиїм обов'язком є отримання

---

<sup>50</sup> Практика діяльності місцевого самоврядування в Україні також демонструє приклади ефективного управління сферою зовнішньої реклами. Так, у Дрогобичі міська влада взяла під електронний контроль усі рекламні носії зовнішньої реклами, завдяки чому виявлено чисельні випадки бездозвільного користування ними, а наявні й майбутні користувачі рекламних площ стимульовані отримувати дозвільні документи зі сплатою відповідної плати до бюджету [720].

погодження на проведення заходів: адміністрації заповідника чи суб'єктів господарювання / бюджетних організацій / органів місцевого самоврядування – співорганізаторів заходів. Тому такі відносини важко визначати як дозвільні відносини у сфері господарювання.

Відносини з організації культурних, видовищних масових заходів на базі заповідників і заповідних територій варто врегулювати як відносини державно-приватного партнерства, коли держава бере на себе певну частину майнових і організаційних зобов'язань, а зацікавлені івент-агенції, громадські організації спільно з уповноваженими органами місцевого самоврядування здійснюють необхідні організаційні заходи для проведення культурної події. Логічно в такому випадку, щоби погодження від органів охорони культурної спадщини отримував заклад культури, який володіє всією інформацією про культурну пам'ятку, може кваліфіковано приймати рішення про проведення масових заходів на своїй території і з належною аргументацією звертатися за погодженням. Загалом такий дозвіл може використовуватися в числі інших інструментів для стимулювання підприємництва, пов'язаного з історико-культурною спадщиною [721, с. 53].

Отже, достатньо немале коло господарських операцій, які можуть мати певний вплив на пам'ятки культури й археології, відповідні охоронювані території реалізуються виключно за умови отримання дозвільного документа від уповноважених органів охорони культурної спадщини, а також від уповноважених органів державної архітектурно-будівельної інспекції / органів місцевого самоврядування. Правовідносини, які складаються з приводу отримання аналізованих дозвільних документів, можуть бути кваліфіковані як дозвільні правовідносини у сфері господарювання.

Зважаючи на результати проведеного дослідження, заперечення викликають пропозиції, викладені в Рекомендаціях парламентських слухань від 14 травня 2019 р. (пп. 7 п. 5) та Концепції державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини [704], про необхідність дерегуляції відносин у сфері охорони культурної спадщини, а також окремі заяви керівників центральних органів влади про позбавлення Міністерства культури України повноважень дозвільного органу [722]. Такі пропозиції відбуваються на фоні загострення проблеми охорони та збереження національної культурної спадщини, головна причина якої – тотальне недотримання законодавства про охорону культурної спадщини [712, с. 21]. Поширення набули ігнорування й порушення вимог щодо охоронних зон пам'яток, зон регульованої забудови. Під час будівельних, видобувних, земляних, сільськогосподар-



ських робіт допускається руйнування та розорювання давніх поселень, пам'яток. «Чорну археологію» визначають як окрему галузь надприбутків [723, с. 7–8; 724]. Дослідники вказують на видачу органами охорони пам'яток незаконних дозволів та офіційних висновків, які суперечать діючим нормам, на непрозорі дії дозвільних органів [712, с. 22–23; 725, с. 157; 726, с. 79]. Міністерство культури України відмічає вкрай незадовільний стан охорони культурної спадщини [704].

В описаних обставинах запропонована Парламентом України дерегуляція матиме просто катастрофічні наслідки для історичної пам'яті народу. Достатньо згадати триваючу біля десяти років ситуацію із судовими спорами навколо припинення житлового будівництва в буферній зоні Софійського собору [727; 728]. Якщо звернутися до зарубіжного досвіду дерегуляції в аналізованій сфері, то він призвів як до потужного розвитку урбаністичного середовища, так і до невиправних втрат видатних пам'яток архітектури. Бельгійський досвід містобудівної діяльності в післявоєнні роки часів відбудови Брюсселя отримав спеціальну назву «брюсселізація», що позначає суттєве «вимивання» історичної забудови з метою організації нового будівництва [729, с. 60].

Проведене нами дослідження свідчить про нагальну потребу врегулювати дозвільні відносини у сфері охорони культурної спадщини належним чином, з урахуванням особливостей правового режиму пам'яток культури та археологічної спадщини, особливих правил охорони їх територій, охоронюваних територій і буферних зон. Однак це не повинно поєднуватися з дерегуляцією у відповідному сегменті суспільних відносин. Мова повинна йти, насамперед, про усунення наявних прогалин у правовому регулюванні цих відносин, уточнення прав і обов'язків учасників дозвільних відносин, скасування окремих дозвільних документів. Видається, урахування напрацьованих нами пропозицій теж здатне сприяти вирішенню порушених проблем.

### **5.5. Дозвільні відносини у сфері містобудування: основні особливості й проблеми правового регулювання**

Галузь будівництва є однією з провідних в економіці багатьох держав. Світовий досвід доводить, що розвиток будівельної галузі може бути засобом подолання кризових явищ в економіці, будівництво може забезпечити певний мультиплікативний ефект у суміжних галузях економіки [730, с. 4, 18–19]. Фахівці НБУ визначають будівництво як одну з найбільш динамічних галузей української економіки, темпи зростання якої досягають 20 % на рік [731]. Однак ситуація на будівельному ринку

України не є сталою, вона змінюється під впливом багатьох макроекономічних і правових факторів, а також демографічних, інституційних, місцевих умов; великий ефект на будівельну активність справляє правове регулювання процедур реалізації інвестицій та будівельного процесу [732, с. 47]. У числі відповідних нормативно-правових актів – ті, що регламентують відносини з приводу отримання й анулювання дозвільних документів у сфері містобудування.

Звертає на себе увагу та обставина, що правове регулювання дозвільних відносин у сфері будівництва – одна з 12 сфер бізнес-регулювання, що оцінюються при визначенні місця держав у рейтингу *Doing business*. При цьому враховуються характеристики власне дозвільних процедур, час і вартість усіх формальностей з будівництва, якість контролю й механізми безпеки в дозвільній системі у будівництві [361, с. 79, 31]. За відповідним звітом 2020 року Україна посіла в рейтингу *Doing business* 64 місце. Важливим показником, завдяки якому державі вдалося піднятися на значну кількість позицій у рейтингу в останні роки, стало спрощення дозвільних процедур у будівництві. Як чинник зростання в рейтингу за останній рік у звіті 2020 року відмічено, що Україна заснувала онлайн-реєстраційну систему в галузі будівництва [361, 124]. Проте, хоча важливий для будівельного сектору економіки період 2011–2015 років і був позначений серйозною дерегуляцією дозвільних процедур у будівництві<sup>51</sup>, він не характеризується серйозним економічним підйомом галузі, суттєвим притоком інвестицій. Тому питання оптимальних законодавчих правил у сфері містобудування залишається відкритим для подальших досліджень.

Порядок отримання дозвільних документів у сфері будівництва переважно розглядається дослідниками-економістами (В. Семенов, Т. Сердюк, І. Лавровська, Г. Висоцька, Т. Апатенко, В. Мельман, С. Чепурна), у науковій юридичній літературі будівельні правовідносини аналізує обмежене коло дослідників, серед яких слід згадати О. Віхрова, І. Ізарову, О. Квасніцьку, І. Лукасевич-Крутник, О. Стукаленко, Н. Трофуненко, З. Щепановського. Адміністративісти вважають широке коло відносин у сфері державного управління будівництвом сферою адміністративно-правового регулювання [734, с. 19–20, 63, 166–167;

---

<sup>51</sup> У результаті прийняття в 2011 році Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» кількість дозвільних документів і погоджувальних процедур зменшилась із 93 до 23, а час їхнього погодження скоротився вшестеро [733, с. 123]. Закон запровадив принципи мовчазної згоди та єдиного вікна, декларативний принцип стосовно проведення робіт для об'єктів із незначним ступенем ризику.

735, с. 28, 58]. Вчені-господарники відстоюють господарсько-правову природу відповідних правовідносин, однак детально ці відносини не досліджують (наприклад: 730; 736; 737, с. 88).

О. П. Віхров достатньою мірою зупинявся на науковому аналізі відносин, що виникають з приводу отримання дозволу на будівельні роботи [102, с. 411–412; 736]. Він кваліфікує їх як організаційно-господарські відносини, наводячи відповідні наукові аргументи. Однак поза увагою вченого залишилися відносини з анулювання дозвільних документів, не розглядав він і проблематику правового регулювання дозвільних відносин. На організаційно-господарський характер правовідносин з приводу отримання будівельних дозволів указує і О. Квасніцька [737, с. 88].

Основні ідеї О. П. Віхрова наступні: 1) організаційно-господарське зобов'язання, яке складається між учасниками під час отримання дозволів у будівництві, – недоговірне, активне, двостороннє, просте, регулятивне, процесуально-правове; 2) його об'єктом є конкретна правова поведінка учасників, конкретні відносини, що складаються при наданні дозволу. На нашу думку, позиція вченого є добре обґрунтованою і в цій частині не потребує додаткової аргументації. Єдине, що викликає заперечення, – це твердження про процесуальний характер відповідних правовідносин і просте зобов'язання. У сфері містобудування складається єдине складне дозвільне правовідношення – щодо набуття права на виконання підготовчих, будівельних робіт, зупинення дії й припинення відповідного права (у тому числі анулювання дозволів на виконання будівельних робіт). Враховуючи проведені нами дослідження, складність цього правовідношення видається очевидною. Відповідне правовідношення має не тільки процесуальну, а й матеріальну сторону, про що мова йтиме далі.

Для повної характеристики правовідносин із видачі й анулювання дозвільних документів у сфері будівництва як різновиду дозвільних правовідносин у сфері господарювання слід визначити й дослідити їх основні риси.

1. Груповим об'єктом аналізованих правовідносин є право на здійснення будівельних або підготовчих робіт на конкретній земельній ділянці та законний інтерес в його набутті та належній реалізації. Безпосереднім об'єктом цих правовідносин є дії дозвільного органу й замовника будівництва щодо видачі (отримання) дозвільного документа, припинення права на будівельні роботи та зупинення будівельних робіт за приписом дозвільного органу. Зауважимо, що законодавче поняття будівельних і підготовчих робіт наведено в Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт (п. 2). Проблематику відповідної нормативно-правової

термінології у сфері будівництва досліджувала Н. Трофуненко [738, с. 73], власне бачення поняття будівництва (капітального будівництва, будівельних робіт) висловлювали М. І. Брагінський [739, с. 9], Г. М. Гриценко [740, с. 13], О. П. Віхров [102, с. 404], В. Г. Олюха [730, с. 14]. Є. Г. Комар [741, с. 229–230], І. М. Миронець [742].

Отже, об'єкт дозвільних правовідносин пов'язаний з проведенням одноразової господарської операції – будівництвом конкретного об'єкта містобудування на визначеній земельній ділянці. Предметом дозвільних правовідносин у сфері будівництва можна визначити проєктовані об'єкти містобудування. Зацікавленість у їх зведенні шляхом проведення необхідних підготовчих і будівельних робіт і формує об'єкт дозвільних правовідносин у сфері будівництва, визначає дії суб'єкта господарювання і дозвільних органів.

Переліком документів дозвільного характеру передбачено два основні дозвільні документи, що надають права на здійснення господарських операцій у сфері будівництва: дозвіл на виконання будівельних робіт і сертифікат про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом проєкту (п. 32 і 121 Переліку). Щодо останнього з названих дозвільних документів, то правильність його включення до Переліку видається спірною. Він посвідчує відповідність об'єкта проєктній документації на будівництво та вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил і підтверджує право експлуатації такого об'єкта. Правовідносини з його видачі та скасування пов'язані із вирішенням технічних питань відповідності збудованого об'єкта встановленим законодавством вимогам. Сертифікат не видається на підтвердження права вчинити певні господарські дії чи операції / діяльність, як це має відбуватись у випадку із дозвільним документом. Тому варто розглянути питання про виключення вказаного документа з Переліку документів дозвільного характеру.

У сфері містобудування складаються дозвільні правовідносини двох основних видів: дозвільні правовідносини, об'єктом яких є дії з видачі й анулювання дозволу на виконання будівельних / підготовчих робіт, і дозвільні правовідносини, які реалізуються за декларативним принципом, об'єктом яких є дії з реєстрації повідомлення про початок виконання будівельних / підготовчих робіт (ст. 34–37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Повідомлення про початок виконання будівельних робіт засвідчує такі ж права, що й власне дозвіл на виконання будівельних робіт, – можливість легально розпочати будівельні роботи на відповідній земельній ділянці. У випадку з будівельним дозволом господарська

компетенція органу державного архітектурно-будівельного контролю (далі – органу ДАБК), який надає відповідне право, реалізується шляхом видачі дозволу, а у випадку з повідомленням про початок виконання будівельних робіт організаційно-господарські повноваження цього органу проявляються в інший спосіб – через реєстрацію повідомлення. Поняття реєстрації повідомлення, визначене в нормативно-правовому акті, прямо пов’язується з виникненням у забудовника права на виконання будівельних робіт (абз. 6 п. 2 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт). Право на початок виконання будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення, може бути припинено відповідним органом ДАБК або судом у випадках, визначених законом, як і право за дозволом на виконання будівельних робіт (ч. 7 ст. 36, ч. 2 ст. 39-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). Зважаючи на викладене, повідомлення про початок виконання будівельних робіт повністю відповідає розумінню поняття документа дозвільного характеру, наведеному в абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону про дозвільну систему. Правовідносини, які складаються між заявником і органом ДАБК у випадку реєстрації повідомлення й припинення права за ним, значною мірою аналогічні правовідносинам за дозволом на виконання будівельних робіт (за суб’єктним складом, об’єктом, предметом, змістом прав і обов’язків учасників).

Аналогічним є правовий режим повідомлення про початок виконання підготовчих робіт і характер правовідносин, які складаються в зв’язку з реєстрацією такого повідомлення та припиненням підтвердженого ним права (ст. 35, ч. 2 ст. 39-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», п. 13–15-1 постанови КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466). З огляду на це Перелік документів дозвільного характеру слід доповнити такими позиціями, як «повідомлення про початок виконання будівельних робіт» та «повідомлення про початок виконання підготовчих робіт».

2. Суб’єктами досліджуваних правовідносин є суб’єкти господарювання (замовники будівництва) та дозвільні органи (органи державного архітектурно-будівельного контролю), які за Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» володіють достатньо широкою господарською компетенцією в сфері будівництва. Вони не тільки мають організаційно-господарські повноваження з видачі дозвільних документів, їх анулювання і звернення до суду з приводу припинення права на підготовчі й будівельні роботи (п. 7 ч. 1 ст. 7, ст. 34 – 37, 39-1 указанного Закону), а й господарську компетенцію зі здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (ст. 41 Закону). Ці управлінські господарські повноваження органів ДАБК створюють достатні правові передумови для ефективної реалізації повноважень ними як дозвільними

органами. Органи ДАБК мають правову можливість оперативно відреагувати на порушення містобудівного законодавства, видавши відповідний припис та порушуючи в суді питання про анулювання дозвільних документів. Лише за результатами позапланових перевірок органів ДАБК останні можуть вирішувати питання про анулювання дозвільних документів у разі допущення порушень законодавства їх володільцями.

Однак на початку 2020 року Уряд України почав реалізацію змін у системі функціонування органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Згідно з постановою від 13 березня 2020 р. № 218 Кабінет Міністрів України ліквідував Державну архітектурно-будівельну інспекцію й утворив Державну сервісну службу містобудування України як центральний орган виконавчої влади, який фактично визначений дозвільним органом у сфері містобудування (п. 1, 4 Положення про Службу). Іншою постановою від 13 березня 2020 р. № 219 Уряд України створив Державну інспекцію містобудування України як центральний орган виконавчої влади, що виконуватиме функції органу державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Отже, урядовими постановами функції дозвільних органів та органів державного контролю і нагляду у сфері містобудування розділені. Відмітимо, що такі нормативно-правові зміни здійснені у неправовий спосіб, оскільки зміни до профільного Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не приймалися, указані постанови КМУ суперечать чинній редакції вказаних законів, що визнають і центральні органи виконавчої влади [722]. Однак фактично вони почали реалізовуватися, тому не можуть бути ігноровані в нашому дослідженні.

Вищі посадові особи країни пояснюють зміни в системі органів ДАБК корупційними проблемами і заявляють про перетворення Державної сервісної служби містобудування України в орган, що діє «як ЦНАП» [722; 743]. Такий підхід видається невірним. Сервісні функції державних органів слід відрізнити від управлінських функцій. Видача й анулювання дозволів – це не проста державна послуга, яка має надаватися за фактом звернення зацікавленого суб'єкта господарювання, вона виконує функцію державного регулювання господарської діяльності. Це повною мірою стосується й галузі будівництва. Корупційні проблеми мають вирішуватися не за рахунок безконтрольності у будівельній сфері й перерозподілу повноважень між профільними органами, а через ефективну діяльність правоохоронних органів та в інші способи.

Щодо розмежування компетенції з видачі дозвільних документів та державного контролю у сфері будівництва між двома групами органів влади, то визначити ефективність від таких змін важко (вони підтримуються професійною спільнотою будівельної галузі [744]). Однак зрозуміло, що за відсутності контрольних повноважень Державна сервісна служба містобудування України буде обмежена в застосуванні інструменту анулювання дозволів. За чинною редакцією Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 34–37, 39-1, 41) вона не спроможна самостійно порушити питання про анулювання дозвільних документів, зупинити будівництво тощо. За таких обставин застосування видачі й анулювання дозвільних документів як засобу державного регулювання господарювання у сфері будівництва суттєво підважується; достатньо ефективно впливати на господарські операції з будівництва ця Служба зможе тільки на стадії видачі дозволів. Навіть перевірити достовірність інформації в повідомленнях про початок будівельних робіт Служба самостійно не зможе в силу положень ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (п. 2 абз. 6 ч. 1), вимушена буде порушувати це питання перед Державною інспекцією містобудування України. Для такої перевірки визначено присічний 3-місячний термін з дня подання повідомлення. Зрозуміло, такий спосіб організації роботи дозвільного органу лише перешкоджає нормальній та ефективній реалізації його функцій і не сприяє боротьбі з господарськими правопорушеннями в галузі містобудування.

Отже, на даний час пропонується реформа системи державного архітектурно-будівельного контролю несе певні загрози правовому господарському порядку у сфері містобудування.

3. Через дозвільні правовідносини у сфері будівництва відбувається реалізація такого засобу державного регулювання господарювання, як видача у й анулювання (зупинення) дозвільних документів.

Метою застосування цього засобу державного регулювання в будівельній галузі є забезпечення безпеки споживачів будівельної продукції, громадян загалом, повноцінного життєвого середовища для громадян, сталого розвитку населених пунктів України, у кінцевому рахунку – підтримання правового господарського порядку в сфері містобудування, забезпечення економічної ефективності. Такі висновки підтверджуються завдяки аналізу правових норм про юридичні підстави виникнення права на будівельні роботи за дозволом, припинення дозвільних правовідносин та застосування такого засобу забезпечення виконання зобов'язань замовником будівництва, як зупинення будівельних робіт.

Так, отримати право на будівельні роботи на конкретній земельній ділянці може лише її законний власник або користувач, що володіє ліцензією на будівельні роботи, за умови належним чином розробленої та затвердженої проектною документацією та призначення відповідальних за виконання будівельних робіт і осіб, які здійснюють авторський і технічний нагляд на будівництві (ч. 3 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). Грубі порушення зобов'язань замовника будівництва з дотримання містобудівного законодавства зумовлюють припинення права на будівельні роботи з відповідним припиненням дозвільних правовідносин або зупинення будівельних робіт (ч. 2 ст. 39-1, ч. 1 ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

4. Права й обов'язки учасників досліджуваних правовідносин у сфері будівництва є звичайними для суб'єктів дозвільних правовідносин у сфері господарювання, визначені їх об'єктом і предметом.

Наприклад, замовник будівництва має право звернутися до органу ДАБК із заявою про отримання дозвільного документа й отримати право на будівельні роботи, підтверджене дозвільним документом, у разі відповідності його встановленим вимогам і підтвердження правомірності його претензій на будівельні роботи; право на обґрунтування відмови у видачі дозвільного документа і право оскаржити відмову до суду й до уповноваженого центрального органу виконавчої влади; право на набуття відповідного господарського права за принципом мовчазної згоди. Специфічним саме для аналізованого різновиду дозвільних правовідносин є право володільця дозволу оскаржити рішення дозвільного органу про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт до профільного центрального органу виконавчої влади (ч. 4 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Отримання дозволу на виконання будівельних робіт за принципом мовчазної згоди виступає засобом забезпечення виконання зобов'язань дозвільним органом, який застосовується в містобудівній сфері в особливий спосіб, на відміну від загальних правил Закону про дозвільну систему (ч. 5 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

5. Про складний характер дозвільних правовідносин у сфері будівництва свідчать не тільки великий набір прав і обов'язків їх учасників, а й варіативність цих відносин у будівельній сфері, що є характерним не для всіх різновидів дозвільних правовідносин.

Дозвільні правовідносини можуть розвиватися традиційно: виникати на підставі звернення замовника будівництва до органу ДАБК, охоплювати правовідносини з видачі дозволу на виконання будівельних / підготовчих робіт і припинення права на такі роботи в примусовому порядку або



завершуватися із закінченням будівельних / підготовчих робіт. Водночас правовідносини з набуття права на будівельні роботи нескладних об'єктів містобудування формуються за декларативним принципом: замовник будівництва у відповідному повідомленні інформує дозвільний орган про початок будівельних / підготовчих робіт, із поданням такого повідомлення він і набуває відповідне господарське право. Основним обов'язком дозвільного органу в таких правовідносинах є реєстрація повідомлення, перевірка достовірності наведеної в ньому інформації та припинення / ініціювання припинення права, набутого на підставі повідомлення, у разі грубого порушення містобудівного законодавства суб'єктом містобудування (ст. 35, 36, 39-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Також про складний характер досліджуваних правовідносин свідчить можливість їх формування за такими траєкторіями: набуття права на будівельні / підготовчі роботи і належна реалізація такого права з відповідним припиненням дозвільних правовідносин; набуття права на будівельні / підготовчі роботи, грубе порушення суб'єктом господарювання містобудівного законодавства з наступним зупиненням будівельних робіт, повернення учасників до нормального розвитку дозвільних правовідносин після виконання забудовником законного припису посадової особи дозвільного органу або припинення дозвільних правовідносин унаслідок невиконання припису забудовником і постановлення судового рішення про припинення права на будівельні роботи з наступним анулюванням дозвільного документа (у разі набуття права за повідомленням про початок виконання будівельних / підготовчих робіт етап зупинення робіт відсутній).

Звертає увагу факт обмеження господарської компетенції дозвільних органів в аналізованих правовідносинах згідно з нормами Закону від 17 жовтня 2019 р. № 199-IX, якими внесені зміни до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо підстав і порядку припинення права на будівельні / підготовчі роботи. До набрання чинності цим Законом органи ДАБК могли достатньо оперативного впливати на грубі порушення обов'язків забудовниками, анулюючи дозвільні документи. За чинним законодавством у таких випадках вони вправі лише ініціювати припинення такого права в суді (ст. 39-1, ч. 1 ст. 41 вказаного Закону). Причина зміни господарської компетенції органів ДАБК авторами законопроекту не роз'яснена [745]. За таких обставин особливо важливим є швидке вирішення відповідних судових справ, оскільки своєчасна реакція на виконання будівельних робіт з грубими порушеннями будівельних норм і правил, містобудівної документації особливо актуальна в інтересах захисту прав громадян.

6. Дозвільні правовідносини у сфері будівництва, як і інші дозвільні правовідносини, мають матеріально-правові й процесуально-правові аспекти. Матеріально-правовий аспект правовідносин проявляє себе в реалізації прав і обов'язків їх учасниками, процесуально-правовий – у тому, що така реалізація змістовної складової правовідносин відбувається в рамках достатньо чітко регламентованого порядку, протягом певних періодів часу. Це знаходить свій прояв у процедурній формі взаємодії учасників (визначені законодавством форми й переліки документів, які використовують учасники, спосіб звернення за отриманням дозвільного документа та форма відповідного спілкування між учасниками), у триваючому характері правовідносин, регламентації часових рамок виконання окремих обов'язків або реалізації окремих прав учасників (видати дозвільний документ, звернутися до суду з позовом про припинення права на будівельні / підготовчі роботи, оскаржити бездіяльність дозвільного органу щодо не видачі дозвільного документа тощо).

Отже, уся сукупність ознак і структурних елементів досліджуваних дозвільних правовідносин переконливо доводить їх належність до такої групи організаційно-господарських правовідносин, як дозвільні правовідносини у сфері господарювання. Проаналізуємо детальніше стан нормативно-правового регулювання цих відносин.

Правове регулювання дозвільних відносин щодо отримання дозволу на виконання будівельних робіт можна вважати задовільним. Як і передбачено Законом про дозвільну систему (ч. 1 ст. 4), на рівні закону регламентовано: строк видачі дозволу й документи, які необхідно надати для отримання дозволу; орган, уповноважений видавати дозвіл, і безоплатна основа видачі дозволу; підстави відмови й анулювання дозволу; необмеженість строку дії дозволу.

Закріплений Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» (ч. 3 ст. 37) перелік документів, необхідних для отримання дозволу, вважаємо достатньою мірою продуманим. Документи дозволяють перевірити кваліфікацію забудовника, законність володіння відповідною земельною ділянкою, законність проектної документації, здійснення авторського й технічного нагляду за будівництвом, оцінити вплив будівництва на довкілля, інші юридичні й технічні аспекти планованої забудови. Підстави відмови у видачі дозволу, закріплені Законом (ч. 4 ст. 37), корелюються з відомостями, які перевіряються на етапі видачі вихідних даних і при прийнятті рішення щодо видачі дозволу.

Незбалансованим з точки зору узгодження приватних і публічних інтересів є правове регулювання відносин, пов'язаних із набуттям і припиненням права на виконання підготовчих і будівельних робіт на

підставі повідомлення. Воно здійснюється згідно зі ст. 35, 36, 39-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», п. 13, 15 постанови КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466. Відповідні нормативні положення не забезпечують захист публічних інтересів у разі недобросовісних дій забудовника, оскільки недостатньо чітко визначають наслідки деяких його дій. Так, якщо в повідомленні наведені недостовірні відомості, які не є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом, то замовника повідомляють про це і він зобов'язаний протягом трьох робочих днів надати достовірні дані. При цьому в Законі та постанові Уряду України не закріплено наслідків невиконання такого обов'язку, також не визначено правових наслідків, якщо достовірні дані свідчатимуть про неможливість законного будівництва. Таку законодавчу прогалину слід виправляти.

Зараз Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає достатньо обмежено коло підстав анулювання дозволу на виконання будівельних робіт, припинення права на виконання підготовчих / будівельних робіт, набутого на підставі відповідного повідомлення, пов'язаних з правопорушеннями зі сторони забудовника (ч. 6 ст. 37, ч. 2 ст. 39-1, ч. 1 ст. 41 Закону). Не виключеними є й інші грубі порушення містобудівного законодавства, що мають унеможливити виконання будівельних робіт. Наприклад, в одній із судових справ була встановлена невідповідність проектної документації в частині поверховості об'єкта будівництва вихідним даним (постанова ВС від 22 січня 2019 р. у справі № 826/17907/17 [746]). Як резонно зазначив Верховний Суд, за законодавством указана обставина не є підставою для скасування права на будівельні роботи, вона може зумовити притягнення забудовника до відповідальності, зокрема, у формі знесення об'єкта будівництва. Очевидно, що встановлене на початковій стадії грубе порушення містобудівного законодавства можна припинити ефективніше. Це відповідатиме і публічним, і приватним інтересам: перед забудовником по завершенню будівництва не поставатиме питання про можливе не введення об'єкта в експлуатацію, публічний інтерес у дотриманні містобудівних вимог і правил є очевидним. Зауважимо, що невідповідність проектної документації вимогам містобудівної документації є найпоширенішим порушенням, що зумовлює об'єктивну потребу перевіряти містобудівні проекти на перших стадіях будови [744].

На практиці можливі й інші ситуації, коли розроблений проект будівництва не відповідатиме вихідним умовам або будуть виявлені інші суттєві містобудівні порушення, які варто припинити на початку будівництва (наприклад, не призначено особу, відповідальну за авторський або технічний нагляд на об'єкті, проектна документація не

пройшла експертизу у визначених законом випадках або отримано негативний висновок експерта). В одній зі справ, рішення по якій переглядав Верховний Суд, було встановлено невірну кваліфікацію об'єкта містобудування категорії ССЗ, що вимагало отримання дозволу на будівельні роботи з огляду на потенційну загрозу щойно виявленим пам'яткам культурної спадщини (постанова ВС від 10 січня 2019 р. у справі № 826/4177/14 [747]).

Питання підстав скасування містобудівних умов та обмежень (що є підставою припинення права на будівельні роботи) залишено законодавцем без відповіді, вони формуються судовою практикою з огляду на чинну редакцію Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (зокрема, ч. 8 ст. 29). Очевидно, слід дослухатися до думки авторитетних фахових організацій у містобудівній сфері, які пропонують передбачити перевірку законності виданих вихідних даних до отримання дозвільних документів на будівництво [744]. Необхідно законодавчо закріпити підстави скасування містобудівних умов та обмежень. Суд, постановляючи рішення, має керуватися законом і не може приймати свавільне, безпідставне рішення.

Отже, обмеження можливості припинення права на будівельні й підготовчі роботи лише тими підставами, які закріплені на даний час в законі, не відповідає приватним і публічним інтересам і не створює передумов для економічної ефективності від містобудівної діяльності з огляду на серйозні ризики для замовника будівництва і територіальної громади. Можна стверджувати, що незахищеність публічних інтересів у сфері містобудування сприяє наявному в країні містобудівному хаосу і є серйозною перешкодою формування правового господарського порядку в країні. Тому доцільно розширити коло законодавчих підстав припинення прав на будівельні та підготовчі роботи.

Окрім двох основних груп дозвільних правовідносин у галузі містобудування, які виникають на підставі ст. 34–37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», у цій сфері реалізуються й інші дозвільні правовідносини, що мають аналогічні характеристики, тільки виникають за участі інших дозвільних органів. Зупинимося на їхньому правовому аналізі.

Містобудівне й пам'яткоохоронне законодавство передбачають два окремі різновиди дозвільних правовідносин у сфері будівництва, що реалізуються задля набуття права на будівельні роботи на пам'ятках культурної й археологічної спадщини, відповідних охоронюваних територіях. У таких випадках за Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» забудовник має отримати дозвіл на виконання будівельних

робіт від органів ДАБК (ч. 1 ст. 37), а за Законом «Про охорону культурної спадщини» – дозвіл на проведення будівельних робіт від органу охорони культурної спадщини (п. 17 ч. 2 ст. 5, п. 13 ч. 1 ст. 6 Закону «Про охорону культурної спадщини»). Отже, суб'єкт господарювання має побудувати дозвільні правовідносини з двома дозвільними органами, які видають дозволи стосовно одного й того ж об'єкта містобудування, причому об'єкт цих правовідносин також тотожний – ним є право на будівельні роботи на відповідній земельній ділянці.

Для отримання вказаних дозволів суб'єкт господарювання має подати органу охорони культурної спадщини та органу ДАБК практично тотожні документи (ч. 3 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», Інформаційна картка надання адміністративних послуг на проведення робіт на пам'ятках культурної спадщини, затверджена наказом Мінікульту України від 17 липня 2014 р. № 562). Орган ДАБК додатково перевіряє майнові права забудовника на відповідну земельну ділянку, а орган охорони культурної спадщини – звіт археолога (за потреби) та погодження проектної документації, здійснене цим же органом.

З огляду на описані нормативні правила, логічним є висновок про нераціональність законодавчого підходу до застосування правового інструменту дозволу для державного регулювання будівельних робіт, у процесі яких слід забезпечити охорону культурної спадщини. В описаній ситуації видається правильним, щоби не зацікавлений забудовник – інвестор збирав у різних органах господарського керівництва дозвільні документи, а щоби держава повною мірою забезпечила дію принципу «єдиного вікна» у будівельній сфері. Такий спосіб взаємодії суб'єкта господарювання з органами господарського керівництва задовольнятиме приватні інтереси (оскільки суттєво зменшуватиме транзакційні витрати підприємця) й публічні інтереси в інвестуванні в будівництво та в належному контролі містобудівних проектів.

Вважаємо, що для розв'язання описаної практичної проблеми, викликаній неналежним правовим регулюванням, варто законодавчо «об'єднати» аналізовані два види правовідносин. Доцільно опрацювати нормативну основу для одного виду дозвільних правовідносин з приводу отримання дозволу на будівельні роботи на пам'ятках культури та їх охоронюваних територіях. Суб'єктами цих правовідносин мають виступати замовники будівництва, органи ДАБК, також до дозвільних правовідносин слід залучати органи охорони культурної спадщини для здійснення погодження права на будівельні роботи. Відповідно, у Законі «Про регулювання містобудівної діяльності» мають бути прописані правила взаємодії органів ДАБК і органів охорони культурної спадщини з приводу

видачі конкретних дозволів на будівельні роботи. Необхідно визначити на рівні закону підстави відмови в погодженні замовнику права на будівельні роботи з урахуванням вимог пам'яткоохоронної справи, строк здійснення такого погодження, доповнити підстави відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт такою підставою, як відмова в погодженні права на будівельні роботи органом охорони культурної спадщини.

Запропоноване вище правове регулювання вирішує й проблему негармонізованості будівельного й містобудівного законодавства, якою можуть користатися зацікавлені забудовники. Адже законодавчі акти, які регламентують дозвільні відносини у сфері будівництва, не передбачають здійснення органами ДАБК заходів, спрямованих на перевірку дотримання замовником будівництва законодавства про охорону культурної спадщини [748, с. 22–23]. Презумпція раціональності, запропонована теоретиками економічного аналізу права [34, с. 127–128], підказує, що в описаних випадках замовники будівництва схильні реалізовувати право на виконання будівельних робіт, надане за дозволом органу ДАБК, не вступаючи в подальшому в дозвільні правовідносини з органами охорони культурної спадщини.

У межах дозвільних правовідносин у сфері будівництва в пропонованому нами варіанті нормативно-правового регулювання можна забезпечити й погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних робіт, реалізація яких може позначитися на стані пам'яток культурної й археологічної спадщини, на відповідних охоронюваних територіях. Погодження таких програм і проектів стосовно пам'яток місцевого значення, їхніх територій і зон охорони передбачено в Переліку документів дозвільного характеру (п. 106 Переліку), відповідні погодження стосовно пам'яток національного значення, їхніх територій мають надаватися Мінкультом України (п. 14 ч. 2 ст. 5 Закону «Про охорону культурної спадщини»).

На нашу думку, відповідна погоджувальна процедура є обтяжливою й об'єктивно не потрібною в якості самостійної дозвільної процедури поряд із правовідносинами з отримання будівельних дозволів. Мета здійснення вказаних погоджень традиційна для сфери охорони культурної спадщини. Як правильно відмічають фахівці BRDO [706, с. 43], забезпечення указаних погоджень є обов'язком України в контексті її зобов'язань за Конвенцією про охорону архітектурної спадщини Європи від 3 жовтня 1985 р., ратифікованою Законом України № 165-V від 20 вересня 2006 р. Однак Конвенція не зобов'язує держави вводити відповідні дозвільні процедури. Отже, не суперечитиме міжнародним зобов'язанням України здійснення погоджень містобудівних проектів і

програм як одного з етапів дозвільних правовідносин у сфері будівництва, до участі в яких залучаються органи охорони культурної спадщини задля вирішення питання про такі погодження та погодження видачі дозволу на виконання будівельних робіт. Це дозволить побудувати правовідносини між замовниками будівництва, органами ДАБК і органами охорони культурної спадщини конструктивно.

Відмітимо, що об'єктом досліджуваних правовідносин є проект / документація, а не господарські операції / дії зі здійснення видів господарської діяльності (наприклад, плановані реставраційні або будівельні роботи), як передбачає структура дозвільного правовідношення у сфері господарювання. Тому об'єктивним є не визнання правовідносин з отримання погоджень документації як відносин дозвільних. Зважаючи на викладене, пропонуємо виключити з абзаці 7 частини 1 статті 1 Закону про дозвільну систему, де закріплені предмети дозвільних правовідносин у сфері господарювання, слова «проектна документація на будівництво об'єктів..., містобудівна документація» та виключити п. 106 Переліку документів дозвільного характеру.

Запропоновані нами законодавчі зміни до певної міри нагадують відповідне зарубіжне законодавче регулювання. За повідомленням дослідників [749, с. 34; 750, с. 10], у низці економічно розвинутих країн (Німеччині, Канаді, Великій Британії тощо) і в пострадянських державах (прибалтійських республіках, Узбекистані тощо) будівельні компанії не повинні самостійно отримувати погодження з питань, які не стосуються сфери охорони здоров'я або безпеки, а мають здійснити відповідне інформування місцевої ради. Якщо в останньої виникає питання щодо збереження історичної та культурної спадщини в процесі будівництва, вона звертається до будівельної компанії. Таке правове регулювання є свідченням поваги до інвестора-забудовника, але водночас враховує публічні інтереси у збереженні пам'яток культури.

Пам'яткоохоронне законодавство України передбачає ще один різновид дозвільних відносин у сфері будівельних робіт, не врегульований належним чином. За Законом України «Про охорону культурної спадщини» (ч. 1 ст. 26) за дозволами органів охорони культурної спадщини можуть проводитися консервація, реставрація, реабілітація, музеєфікація, ремонт, пристосування пам'яток культури на підставі погодженої з ним науково-проектної документації. Цією правовою нормою й обмежується правове регулювання відносин з отримання дозволу. Вище нами було запропоновано зміни в законодавчому регулюванні відносин, пов'язаних з набуттям права на будівельні роботи на пам'ятках культури, які повністю

застосовні до аналогічних дозвільних відносин стосовно перелічених робіт із консервації, реставрації тощо, включно з відносинами по погодженню науково-проектної документації для таких робіт.

У Переліку документів дозвільного характеру вміщено й інші дозвільні документи, видача яких засвідчує надання господарських прав у будівельній сфері, однак стосується специфічних груп об'єктів будівництва. Мова йде про дозвіл на будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладання інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг (п. 64 Переліку). Відповідні роботи здійснюються за дозволом органів управління автомобільними дорогами і за погодженням з підрозділами Національної поліції (ч. 1 ст. 37 Закону «Про автомобільні дороги»). Порядок отримання дозволів органів управління автомобільними дорогами Уряд України не затверджував.

Як і у випадку з будівництвом в межах зон охорони культурних пам'яток, в інтересах інвесторів та публічних інтересах слід урегулювати відносини з видачі дозволів на будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладання інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг як один вид дозвільних відносин. У Законі «Про регулювання містобудівної діяльності» мають бути законодавчо змодельовані дозвільні правовідносини за участю замовників таких будівництв і органів ДАБК, до яких залучаються органи управління автомобільними дорогами й підрозділи Національної поліції для здійснення погодження робіт. Відповідно, належить закріпити законодавчо перелік документів для отримання погодження (за потреби), строки здійснення погодження.

Орієнтовні підстави для відмови в погодженні та його анулюванні вже закріплені в Законі «Про автомобільні дороги» (ч. 4 ст. 37), вони пов'язані зі станом доріг та функціонуванням дорожньої інфраструктури, однак їх слід переглянути. Більшість із них мають служити підставами для відмови у видачі погодження (зараз – дозволу) органів управління автомобільними дорогами, але не підставами анулювання, оскільки вони вже об'єктивно існують / можуть існувати на момент видачі дозволу (невідповідність місця розташування об'єкта дорожнього сервісу нормативним вимогам та планам розвитку інфраструктури дорожнього сервісу; віднесення ділянки дороги до аварійно-небезпечної; перспективні плани реконструкції або розширення автомобільної дороги, що призведе до демонтажу споруд, тощо). У світлі практики ЄСПЛ, яка досліджувалася, анулювання дозволу на будівництво споруди з указаних



підстав може бути визнано не конвенційним втручанням у право власності. Адже з видачею дозволу у забудовника виникає легітимне очікування на здійснення забудови, якого держава його позбавляє шляхом анулювання дозволу з відомої їй до видачі дозволу причини або внаслідок односторонньої зміни умов експлуатації відповідної земельної ділянки.

Ще одним дозвільним документом, що видається у сфері містобудування, визначено погодження проектів щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг (п. 108 Переліку документів дозвільного характеру). Погодження здійснюється на предмет дотримання законодавства, правил, норм та стандартів з безпеки дорожнього руху (ч. 2 ст. 22 Закон «Про дорожній рух»). Об'єктом правовідносин з отримання вказаного погодження є не господарські операції / дії зі здійснення видів господарської діяльності. Тому відповідні правовідносини не можуть бути віднесені до числа дозвільних правовідносин у сфері господарювання, а пункт 108 Переліку дозвільних документів має бути виключений.

Вважаємо, що мету забезпечення безпеки дорожнього руху, яку переслідує надання аналізованого погодження, можна досягнути шляхом визначення в якості складової такого етапу будівництва, як затвердження проектної документації (ч. 5 ст. 26, ст. 31 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»), здійснення погодження містобудівної документації, зокрема, у разі будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів, споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг. А відповідні відносини слід урегулювати як складову дозвільних відносин між замовником відповідного будівництва й органом ДАБК, до яких залучаються органи Національної поліції для здійснення відповідного погодження.

Варто відмітити, що в актуальному стані порядок здійснення аналізованого погодження не врегульований у належний спосіб. Закон «Про дорожній рух» (ч. 1 ст. 52-3) уповноважує на здійснення такого погодження органи Національної поліції. Порядок оформлення і видачі погоджень має визначатись Кабінетом Міністрів України (абз. 14 ст. 4 цього Закону). У субсидіарному порядку до відповідних відносин на даний час мають застосовуватися норми Закону про дозвільну систему. Однак, як і в багатьох інших аналогічних випадках, вони неспроможні забезпечити ефективну дію правового засобу дозволу (у формі погодження) у правовідносинах зі

здійснення погодження проектної документації згідно із Законом «Про дорожній рух». Адже відсутній перелік документів, необхідних для здійснення погодження, а також спеціальні підстави відмови в його здійсненні, що перекреслює легальні варіанти протидії органів Національної поліції проектам, які суперечать правилам дорожнього руху або іншим чином здатні порушити правовий порядок у цій сфері.

Зважаючи на викладене вище, доцільно доповнити частину 6 статті 31 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» словами «крім випадків, передбачених чинним законодавством». Аналогічні зміни слід внести до частини 3 статті 7 Закону «Про архітектурну діяльність». Також необхідно в законах «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про дорожній рух» регламентувати відносини щодо здійснення погодження проектної документації органами Національної поліції України (строки, перелік необхідних документів для прийняття рішення, підстави відмови у здійсненні погодження тощо). Запропоновані нами законодавчі зміни спроможні сприяти досягненню цілей безпеки дорожнього руху під час здійснення різного роду будівельних робіт.

Окрім будівельних дозволів, визначених Переліком документів дозвільного характеру, законодавство передбачає ще один дозвільний документ у будівництві – дозвіл на будівництво (ремонт) господарських об'єктів у вільній митній зоні, який видається митним органом згідно з ч. 2 ст. 432 Митного кодексу України. Отже, замовники будівництва у вільній митній зоні мають отримати два дозвільні документи: дозвіл на виконання будівельних робіт або повідомлення про будівельні роботи від органу ДАБК і дозвіл на будівництво (ремонт) господарських об'єктів у вільній митній зоні від митного органу. Відносини забудовника з митним органом не мають належного законодавчого підґрунтя.

З огляду на правовий статус вільних митних зон (гл. 21 Митного кодексу України, наказ Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 р. № 633), метою дозволу на будівництво як правового засобу, використаного в державному регулюванні діяльності таких зон, є забезпечення їх правового режиму функціонування, недопущення нецільового використання об'єктів і території зони та упередження її використання в механізмах ухилення від митного оподаткування. Як і у випадках із будівельними роботами в охоронюваних зонах культурних пам'яток та в межах червоних ліній доріг, відносини з отримання дозволу на будівництво від митного органу слід урегулювати як складову дозвільних відносин із ДАБК, до яких для здійснення погодження будівельних робіт залучається митний орган. Для реалізації нашої пропозиції необхідно внести відповідні

зміни до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» та Митного кодексу України (ст. 432 МК, гл. 21). Законодавчі норми про відносини з погодження видачі дозволу на виконання будівельних робіт у вільній митній зоні повинні регламентувати їх достатньою мірою з метою недопущення необґрунтованих і корупційних дій митного органу й досягнення мети відповідного державного регулювання.

Отже, низка норм дозвільного законодавства України потребує уточнення або доповнення задля ефективного застосування правового інструменту дозволу для державного регулювання різних видів будівельних робіт.

При розробці законопроектів у сфері містобудування в Україні було використано позитивні зарубіжні зразки. У світі найкращими дозвільними практиками у сфері будівництва вважаються ті, що діють у Данії та США (в якості критеріїв узяті кількість дозвільних процедур, тривалість часу на процедуру, їх вартість) [751, с. 177]. В Україні, як і в цих країнах, не передбачено єдиної для всіх типів процедури будівництва, а визначається значно більш спрощений порядок отримання дозволів для житлових будинків котеджного типу, дачних і гаражних будівель. Як і в Данії [749, с. 42], велика частина компетенції у сфері будівництва в Україні закріплена за органами місцевого самоврядування (ст. 31 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), і діє принцип мовчазної згоди (ч. 5 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Дослідники описують заходи, які запроваджені останнім часом у США з метою спрощення дозвільних процедур [752, с. 16, 58]. В Україні відбуваються аналогічні процеси. Так, на допомогу підприємцям спрямована діяльність як ЦНАПів, так і регіональних центрів з інвестицій та розвитку [359]. Неодноразово здійснювався громадський моніторинг діяльності ЦНАПів, який засвідчив позитивне сприйняття суб'єктами господарювання їх діяльності [733, с. 123]. Уніфіковані форми заяв, повідомлень, дозволів, які використовуються в будівельних процедурах, затверджені постановою КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466. З 2015 року в Україні надаються електронні адміністративні послуги фізичним особам і організаціям у галузі будівництва. З 1 грудня 2021 р. передбачається впровадження єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, що має забезпечити електронну взаємодію суб'єктів господарювання і дозвільних органів, а також ЦНАПів, у тому числі з питань отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт щодо об'єктів категорії СС2, СС3 (ст. 22-1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», п. 2 розд. II Закону України від 17 жовтня 2019 р. № 19-IX).

Зважаючи на викладене, процесуальна сторона дозвільних правовідносин у сфері будівництва в Україні забезпечена на достатньо актуальному для світової практики рівні. Наявні в Україні проблеми із самочинним будівництвом є результатом дії інших факторів, до яких слід зарахувати й окремі проблеми правового регулювання (зокрема, проаналізовані вище), рівень правової культури забудовників, наявні корупційні практики, інші суб'єктивні чинники<sup>52</sup>.

Проблема самовільного будівництва досягла в нашій державі колосальних масштабів. В. Г. Олюха наводить цифру в 15–20 % від усіх будівництв, здійснених без належного комплексу дозволів або з іншими серйозними порушеннями технології і норм будівництва [730, с. 13–14]; за даними компанії «Monitor.Estate», 27 % новобудов у Києві будують без необхідних дозволів [753].

Від недобросовісних забудовників потерпають і інші держави. Право держави боротись із незаконними забудовами, достатньо широкий розсуд державних органів при прийнятті відповідних рішень Європейський суд з прав людини підтвердив в останні роки, наприклад, у справах «Ivanova, Cherkezev v. Bulgaria» (рішення від 21 квітня 2016 р.) [587], «Квятковський проти Російської Федерації» (рішення від 18 жовтня 2018 р.) [754].

Застосування принципу пропорційності при вирішенні цих справ мало наслідком висновок про перевагу публічного інтересу у здійсненні виключно законних забудов перед приватним інтересом, що знаходить втілення у праві на володіння самочинно збудованим житлом. ЄСПЛ найчастіше вбачає суспільний інтерес в потребі охорони навколишнього природного середовища (прибережних зон, лісів) [755] або захисту прав інших осіб, у тому числі їх безпеки й здоров'я [754; 756, с. 26]. Додатково підтверджує наші висновки позиція ЄСПЛ стосовно несення тягаря самочинного будівництва його новим власником, не причетним до такого будівництва. Так, у справі *Hamer v. Belgium* (рішення від 27 листопада 2007 р.) оцінювалася правомірність знесення житлового будинку, самовільно збудованого батьками заявниці в лісовій зоні. Незважаючи на обставини тривалого (біля 37 років) користування будинком батьками, а потім заявницею, оплату за нього податків та очевидної поінформованості органів влади про самочинне будівництво, Суд визнав законним і пропорційним втручання в її право власності у формі рішення про знесення будинку [755].

---

<sup>52</sup> Про це свідчить хоча би та обставина, що, за оцінками дослідників, вартість проходження дозвільних процедур у сфері будівництва в Києві вдвічі більша, ніж у місті Нью-Йорк [751, с. 179]. На їхню думку, суттєвим фактором швидкості дозвільного процесу у США є відносно незначний політичний вплив у питаннях видачі дозволів на будівництво.

Отже, забезпечення законності будівництва об'єктів містобудування є важливим завданням державних органів у різних країнах світу, позицію захисту публічних інтересів у ситуаціях із самочинним будівництвом відстоює Європейський суд з прав людини. Важливий запобіжник відповідних правопорушень – збалансоване регулювання дозвільних відносин у сфері містобудування. За нашим дослідженням, правове регулювання загальної моделі дозвільних відносин у сфері містобудування достатньою мірою продумане. Правова регламентація інших різновидів дозвільних відносин, а також різного роду погоджень будівельних проектів є незадовільною. Вважаємо, що закріплення в законодавстві запропонованих нами змін задля покращення правового регулювання дозвільних відносин у містобудівній сфері зробить свій вклад у формування правового господарського порядку в цій галузі.

*Цей розділ підготовлено на базі (з використанням) таких публікацій авторки: 748; 757–763.*

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі основні теоретичні висновки про дозвільні відносини у сфері господарювання, проблеми їх правового регулювання й практики відповідного правозастосування.

1. У процесі дослідження виявлено теоретичні передумови формування дозвільного законодавства у сфері господарювання. Насамперед, мова йде про науковий доробок Дж. Кейнса, Дж. Бьюкенена, Дж. Стігліца, американських неокейнсіанців, німецьких неолібералів, теоретиків інституціоналізму та неоінституціоналізму, економічного аналізу права, вітчизняних вчених І. Т. Тарасова, І. В. Платонова, М. Х. Бунге та ін.

2. Аргументується, що в історичній ретроспективі відносини, що виникали з приводу наділення господарюючих суб'єктів правами на провадження певних господарських операцій / діяльності, протягом століть своїм об'єктом мали видачу різного роду привілеїв (епоха Середньовіччя – XIX ст.), які й досліджені в роботі. Виявлено основні тенденції правового регулювання відносин між державними органами та господарюючими суб'єктами щодо здійснення окремих видів господарських операцій в радянську епоху. Проведено періодизацію розвитку дозвільного законодавства у сфері господарювання в радянський час та в роки державної незалежності України.

3. Доведено, що дозвіл на здійснення певних господарських операцій (дій зі здійснення видів господарської діяльності) є нормативним правовим засобом-установленням / інструментом, а видача й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів – індивідуальним правовим засобом-діянням (технологією), що виконує функцію засобу (прямого методу) державного регулювання господарської діяльності. Запропоновано доповнити перелік засобів державного регулювання господарської діяльності в статті 12 ГК України цим засобом.

Вказаний засіб державного регулювання господарської діяльності застосовується дозвільними органами з метою формування й підтримання правового господарського порядку, забезпечення досягнення цілей державної економічної, екологічної політики та політики в соціально-економічній сфері. Він є різновидом обмежень свободи підприємницької діяльності, впливає на діяльність підприємців великої кількості галузей української економіки. Його застосування сприяє забезпеченню (охороні) інтересів: споживачів товарів і послуг, учасників дорожнього руху, членів відповідних територіальних громад і суспільства в цілому, а також охороні довкілля, рослинного й тваринного світу, забезпеченню

екологічної безпеки, інформаційної безпеки держави та національного суверенітету, об'єктів культурної спадщини, забезпеченню соціальної спрямованості економіки України, безпеки господарської діяльності (біологічної, інформаційної тощо). У монографії розглянуто роль цього засобу державного регулювання в забезпеченні прав людини.

Подальший розвиток у роботі дістали теоретичні положення про дозвільний тип правового регулювання суспільних відносин, які складаються у сфері господарювання, та про господарські операції.

4. Поняття дозволу, видачу й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів як засіб державного регулювання господарювання, окремі аспекти дозвільних правовідносин у сфері господарювання (наприклад, зміст, юридичні факти) досліджено в роботі з використанням положень науки економічного аналізу права, теорії неінституціоналізму. Це дозволило дійти висновку про важливість забезпечення економічного ефекту і справедливого розподілу ресурсів як необхідного результату застосування відповідних правових засобів.

5. Обґрунтовано управлінський характер рішень дозвільного органу в дозвільних правовідносинах у сфері господарювання. Рішення дозвільних органів про видачу дозвільних документів є підставою формування такої складової господарської компетенції суб'єкта господарювання, як право на проведення окремих, визначених законом господарських операцій (дій щодо здійснення деяких видів господарської діяльності). Дії зі здійснення видів господарської діяльності як предмет регулятивного впливу держави є виключенням у механізмі державного регулювання господарської діяльності, що застосовує дозвіл в якості правового засобу.

Рішення про видачу дозвільних документів (фактична видача дозвільних документів) є юридичним фактом, з яким пов'язується виникнення абсолютних господарських правовідносин з проведення визначених законом господарських операцій / дій зі здійснення видів господарської діяльності, в окремих випадках – також і податкових правовідносин. У роботі детальніше аргументовано, що видача дозвільних документів може бути елементом легітимації господарської операції, водночас надання суб'єкту господарювання права на провадження певних дій зі здійснення видів господарської діяльності – складовою легалізації господарської діяльності.

6. Обґрунтовано теоретичне поняття дозвільних правовідносин у сфері господарювання як регулятивних, активних, складних організаційно-господарських правовідносин, що виникають у процесі управління господарською діяльністю в різних галузях господарювання

між зацікавленими суб'єктами господарювання і дозвільними органами (в окремих випадках – з множинністю осіб на стороні дозвільного органу) з приводу забезпечення законного інтересу суб'єкта господарювання в набутті та реалізації права на провадження певних господарських операцій / дій зі здійснення видів господарської діяльності в цілях забезпечення економічної ефективності, підтримання правового господарського порядку.

Запропонована класифікація дозвільних правовідносин за нормативно-правовим регулюванням, залежно від особливостей юридичного складу, що є підставою виникнення дозвільних правовідносин, і предмету, за змістом суб'єктивного права, яке надає дозвільний орган, і спрямованістю, за тривалістю, суб'єктивним складом, деякими іншими критеріями.

7. Доведено, що правовідносини, які складаються між дозвільними органами й суб'єктами господарювання з приводу видачі, анулювання (скасування), зупинення та продовження строку дії дозвільного документа, є за своєю юридичною природою організаційно-господарськими, мають характерні для таких правовідносин ознаки. Це твердження доводиться з урахуванням аналізу наукової позиції про адміністративно-господарські відносини.

Дозвільні правовідносини у сфері господарювання відмежовані від правовідносин, у регулюванні яких також використовується правовий засіб дозволу: правовідносин з дозвільним компонентом (господарських договірних правовідносин, правовідносин щодо управління об'єктами публічної власності тощо) і правовідносин дозвільного типу, об'єктом яких є дії з видачі дозволів різного роду фізичним і юридичним особам (наприклад, дозволів на носіння чи придбання зброї, ліцензій). За результатами порівняння дозвільних і ліцензійних відносин виокремлено їх спільні й відмінні ознаки, деякі нові критерії розмежування. Також виявлені відмінності правовідносин дозвільного характеру за участю Антимонопольного комітету України та дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

8. Досліджено властивості дозвільних правовідносин у сфері господарювання як різновиду господарських правовідносин та, зокрема, правовідносин організаційно-господарських. Виявлено особливості дозвільних правовідносин у сфері господарювання як окремої групи управлінських правовідносин у сфері господарювання: 1) опосередковують застосування такого засобу державного регулювання господарської діяльності, як видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів; 2) їхній об'єкт пов'язаний з правовою



можливістю суб'єкта господарювання здійснювати господарські операції, а також дії зі здійснення деяких видів господарської діяльності; 3) поєднання в дозвільних правовідносинах процесуально-правових і матеріально-правових аспектів; 4) у низці випадків вони обмежуються часовими рамками; 5) це складні (комплексні) правовідносини.

9. Проаналізовано феномен прав за дозвільними документами, їх правову природу. Аргументовано, що права на провадження певних дій щодо здійснення видів господарської діяльності / господарських операцій, які підтверджуються дозвільними документами, слід трактувати як суб'єктивні права суб'єкта господарювання, вони є складовою його господарської компетенції / правосуб'єктності. Деякі з прав за дозвільними документами можуть бути обліковані в складі нематеріальних активів суб'єкта господарювання, окремі з них – визнані майновими правами (за певних умов).

Проведена класифікація дозвільних документів і прав за ними, виявлені прогалини та окремі недоліки в Переліку документів дозвільного характеру.

10. Встановлені характеристики, особливості об'єктоздатних прав за дозвільними документами. Обґрунтовано ідею про необхідність надання характеристик оборотоздатності окремим правам за дозвільними документами в разі напрацювання найбільш досконалого юридичного механізму передачі відповідних прав, при якому були би забезпечені і суспільні, і приватні інтереси, економічна ефективність. Досліджено можливості власницького захисту цих прав. Аргументовані деякі пропозиції щодо умов законодавчого закріплення оборотоздатності відповідних різновидів прав (наприклад, установлення запобіжників «спекуляції» правами, способів контролю дій нового власника / орендаря прав зі сторони держави).

Виявлено критерії, що допомагають визначити потенційно оборотоздатні права за дозвільними документами й приблизне коло цих прав. Зроблено висновок, що: 1) оборотоздатними правами можуть бути лише об'єктоздатні права, економічно привабливі для кількох суб'єктів господарювання; 2) ними можуть виступати лише права на здійснення окремих господарських операцій, але не права на дії зі здійснення господарської діяльності; 3) права за дозвільними документами, тісно пов'язані з приватним майном, характеристиками оборотоздатності зазвичай не володіють.

11. Опрацьовуючи структурні елементи дозвільних правовідносин у сфері господарювання, визначено коло учасників дозвільних правовідносин, господарську компетенцію дозвільних органів у цих правовідносинах.

Досліджено зв'язок дозвільної компетенції органу влади з його повноваженнями зі здійснення контролю у сфері господарської діяльності. Доведено, що за відсутності у дозвільного органу повноважень зі здійснення контролю у сфері господарської діяльності (надання приписів про порушення законодавства) або необхідних спеціальних законодавчих підстав анулювання дозвільних документів відповідний дозвільний орган не спроможний ефективно використовувати такий засіб державного регулювання, як видача й анулювання (скасування, зупинення й продовження строку дії) дозвільних документів, виявлені відповідні сфери державного регулювання господарської діяльності (охорона рослинного світу, поводження з відходами, розміщення зовнішньої реклами тощо).

Охарактеризовано участь у дозвільних правовідносинах зацікавлених суб'єктів господарювання та суб'єктів, які залучаються до видачі дозвільних документів.

Доведено, що належна реалізація організаційно-господарських повноважень дозвільними органами є важливою в процесі втілення державної інвестиційної політики, екологічної політики й політики в соціально-економічній сфері, має певне обмежене значення для зовнішньоекономічної, валютної, конкурентної політики.

Виокремлено й досліджено права та обов'язки учасників дозвільних правовідносин у сфері господарювання, у тому числі права дозвільних органів, які мають характер організаційно-господарських повноважень.

12. Груповим об'єктом дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності визначено законний інтерес у набутті й належній реалізації права на певні господарські операції / дії з провадження видів господарської діяльності (володінні цим правом), а також вказані права.

Безпосереднім об'єктом правовідносин з видачі дозвільних документів є дії дозвільного органу та суб'єкта господарювання щодо видачі дозвільного документа (реєстрації декларації про провадження господарської діяльності), правовідносин з анулювання / скасування, зупинення чи продовження строку дії такого документа – 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.

Аргументовано, що предмет дозвільних правовідносин у сфері господарювання є його важливою характеристикою, яка, серед іншого, дозволяє відмежувати дозвільні й ліцензійні правовідносини. Як правило, дозвільні документи видаються на право провадження господарських операцій / дій у прив'язці до конкретних об'єктів матеріального світу або

тих об'єктів, що проектується, у певних випадках – нематеріальних об'єктів. Визначено перелік предметів дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

13. Визначено юридичні факти у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання, загальні й особливі передумови виникнення дозвільних правовідносин у сфері господарювання. Акцентовано увагу на важливості того, щоби юридичні факти, з якими пов'язується виникнення, зміна й припинення господарських прав за дозвільними документами, були чітко прописані в законодавстві та щоби вони не створювали економічного тягаря для суб'єктів господарювання, забезпечуючи при цьому наділення правами тих суб'єктів, які найбільш ефективно можуть ними скористатися.

Правоутворюючим юридичним фактом у дозвільних правовідносинах запропоновано розуміти звернення суб'єкта господарювання до дозвільного органу із заявою про видачу дозвільного документа (декларацією про провадження господарської діяльності) та визначеними законодавством документами. У разі проведення конкурсів (аукціонів) на право здійснення певних видів господарських операцій, експертиз, обстежень, інших наукових і технічних оцінок підставою виникнення дозвільних правовідносин є фактичний склад, що формується за принципом послідовного нагромадження елементів складу у визначеному порядку.

Щодо зміни правовідношення фактичний склад охоплює певну правомірну / неправомірну дію суб'єкта господарювання або подію (порушення суб'єктом господарювання правил здійснення господарської діяльності, закінчення строку дії дозвільного документа і своєчасне, за встановленою формою звернення суб'єкта господарювання з приводу продовження його дії, інші юридичні факти) та відповідний акт (рішення) дозвільного органу.

Припинення дозвільних правовідносин відбувається на підставі фактичного складу, що включає як обов'язковий елемент рішення (акт) дозвільного органу або рішення адміністративного суду про анулювання (скасування) дозвільного документа, яке набрало законної сили. У разі закінчення строку дії дозвільного документа така подія є самостійним правоприпиняючим юридичним фактом.

14. Виокремлено такі засоби забезпечення виконання зобов'язань між учасниками дозвільних правовідносин: способи захисту прав учасників правовідносин, закріплені законами; заходи відповідальності (відшкодування збитків та адміністративно-господарські санкції); інші засоби забезпечення, передбачені дозвільним законодавством (наприклад,

отримання дозволу за принципом мовчазної згоди, поновлення безпідставно анульованого документа дозвільного характеру). Виявлено особливі характеристики таких засобів забезпечення.

15. Досліджено джерела права, які регламентують дозвільні відносини у сфері господарської діяльності, та принципи, які визначають зміст відповідного регулювання. За результатами аналізу українського дозвільного законодавства у сфері господарювання на предмет узгодженості з положеннями Директиви Європейського Парламенту і Ради «Щодо послуг на внутрішньому ринку» від 12 грудня 2006 р. № 2006/123/ЄС констатовано достатній рівень його відповідності основним вимогам Директиви. Водночас виявлені проблеми у правилах конкурентного змагання з набуття права спеціального надкористування, продовження строків дії відповідних дозволів. Розроблено окремі законодавчі пропозиції задля подолання вказаних проблем і посилення прозорості відповідних конкурсів. Запропоновано запровадити конкурентні процедури відбору володільців деяких природоресурсових дозволів, дозволів з набуття права на розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності та зовнішньої реклами.

Виявлена проблема підзаконного рівня правового регулювання низки видів дозвільних відносин у сфері господарювання, встановлені різновиди дозвільних відносин, що абсолютно незадовільно регламентовані законодавством (у сфері поводження з відходами, охорони археологічної та культурної спадщини, ввезення продукції, отриманої з використанням ГМО, будівництва господарських об'єктів на території вільної митної зони, санітарно-епідеміологічної експертизи тощо).

16. Доведено, що сукупність правових норм, які регулюють дозвільні відносини у сфері господарювання, утворює міжгалузевий комплексний правовий інститут дозвільного законодавства у сфері господарювання, запропоновано його теоретичне поняття й місце в системі галузі господарського законодавства (права).

17. Подальше обґрунтування в роботі отримала позиція про судову практику як джерело господарського права. Доведено необхідність розгляду спорів, що виникають між учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання, у судах господарської юрисдикції. При дослідженні судової практики Верховного Суду встановлено декларативність законодавчих норм про принцип мовчазної згоди у дозвільних правовідносинах для практики правозастосування.

Розгляд судової практики, пов'язаної із самовільним будівництвом і самовільним природокористуванням, виявив проблему недоступності судового захисту інтересів осіб, які не є учасниками дозвільних правовідносин у сфері господарювання і постраждали від вказаних правопорушень, запропоновані можливі способи вирішення цієї проблеми. Установлено, що це є результатом достатньо вузького тлумачення поняття законного інтересу потерпілих осіб як предмета процесуального захисту або неоднозначного тлумачення поняття інтересу в конкретних судових справах. Доводиться, що прагнення суб'єкта господарювання отримати дозвільний документ, виданий іншому суб'єкту стосовно того ж об'єкта, може захищатися в судовому порядку з огляду на наявність законного інтересу у такого суб'єкта господарювання.

Проаналізована практика Європейського суду з прав людини щодо захисту прав юридичних і фізичних осіб за дозволами й ліцензіями, виявлена її роль для захисту прав володільців дозвільних документів, формування позитивного правового поля взаємодії учасників дозвільних відносин у сфері господарювання.

18. У монографії досліджено дозвільні правовідносини в окремих галузях державного регулювання господарювання, що дозволило дійти таких висновків.

Дозвільні правовідносини у зовнішньоекономічній сфері та державній митній справі складаються у випадку, коли видача й анулювання дозволу виступає засобом державного регулювання господарської діяльності. Обґрунтовано, що з числа правовідносин у сфері реалізації державної митної справи та здійснення зовнішньоекономічної діяльності дві групи правовідносин можуть характеризуватися як господарські дозвільні правовідносини. Це правовідносини з поміщення товарів у митний режим переробки товарів на митній території України (за її межами) та правовідносини у сфері ліцензування зовнішньоекономічної діяльності за правилами неавтоматичного ліцензування, включно з ліцензуванням імпорту в Україну цукру-сирцю з тростини в межах тарифної квоти. Виявлено специфіку вказаних правовідносин. Доведено, що такою ж є юридична природа правовідносин між суб'єктами державного експортного контролю з отримання дозволів і висновків у цій сфері.

19. Обґрунтовано формування в галузі екології дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. Груповим об'єктом таких правовідносин, зокрема, виступає право здійснювати господарські операції з експлуатації природних ресурсів (природокористування) або право здійснення господарських операцій (дій зі здійснення видів

господарської діяльності), які справляють антропогенний вплив на довкілля. Удосконалено класифікацію дозвільних документів у сфері екології. В аспекті об'єкта дослідження акцентовано увагу на розмежуванні дозвільних відносин і екологічних відносин за критерієм характеру й мети впливу на предмет цих відносин.

20. Аргументовано, що у сфері державного регулювання фінансових ринків складаються такі самостійні дозвільні правовідносини у сфері господарювання: правовідносини між банківським регулятором і банком з приводу видачі дозволу на інвестування, а також ті, що виникають у зв'язку з застосуванням валютних обмежень та видачею дозволів на проведення міжбанківських розрахунків. Посилено наукову аргументацію наявних теоретичних положень про організаційно-господарський характер повноважень Національного банку України з реалізації заходів державного регулювання діяльності банків.

Визначено різновиди дозвільних правовідносин у сфері господарювання, які формуються між учасниками фондовому ринку (за участю окремих груп емітентів та відповідних регуляторів), у тому числі з приводу погодження (заборони) розповсюдження реклами учасникам фондового ринку та ринку недержавного пенсійного забезпечення. Обґрунтовано доцільність їх регулювання за загальними правилами Закону про дозвільну систему, а також доведено доцільність виключення із законодавства норм про дозволи на розміщення реклами на фондовому ринку.

21. Продовжуючи дослідження, розпочате О. П. Віхровим, у роботі детальніше проаналізовано дозвільні правовідносини щодо видачі й анулювання (зупинення) дозвільних документів у сфері містобудування, виявлені видові особливості цього різновиду дозвільних правовідносин, проаналізовано їх основні структурні елементи. Встановлено неналежний стан правового регулювання відносин, пов'язаних із набуттям і припиненням права на виконання підготовчих і будівельних робіт на підставі повідомлення, а також підстав припинення права на будівельні й підготовчі роботи, запропоновано шляхи виправлення цих законодавчих недоліків.

В інтересах інвесторів та публічних інтересах запропоновано змінити спосіб правового регулювання дозвільних відносин стосовно будівельних та інших робіт, у процесі яких слід забезпечити охорону культурної спадщини, а також будівельних робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг, червоних ліній міських вулиць і доріг та дозвільних відносин щодо об'єктів будівництва за участю митного органу. Виявлено недоліки в нових правилах управління сферою

містобудування в частині перерозподілу повноважень з видачі й анулювання будівельних дозволів та архітектурно-будівельного контролю й нагляду між кількома органами господарського керівництва.

22. Установлено ознаки дозвільних правовідносин у сфері господарювання в низці правовідносин, які складаються щодо видачі й анулювання дозвільних документів у сфері охорони культурної й археологічної спадщини, досліджено їхні структурні елементи. Виявлені чисельні прогалини й недоліки законодавчого регулювання відповідних відносин й обґрунтовані конкретні законодавчі пропозиції з їх подолання. Зокрема, обґрунтовано: законодавчі ідеї з удосконалення правового регулювання відносин щодо заборони діяльності, яка створює загрозу пам'яткам, і з припинення та поновлення земляних робіт у разі виявлення знахідки археологічного або історичного характеру; виключення окремих дозволів у цій сфері з Переліку документів дозвільного характеру як таких, щодо видачі яких не складаються дозвільні правовідносини у сфері господарювання.

Виявлено, що чинна редакція норм дозвільного законодавства про розміщення зовнішньої реклами не сприяє належному забезпеченню публічних інтересів. Правове регулювання відносин з погодження видачі таких дозволів за участі органів охорони культурної спадщини, як і подібних погоджень в інших галузях державного регулювання господарювання, не враховує принцип правової визначеності.

Доведено, що хоча за суб'єктним складом і об'єктом правовідносини з набуття права на археологічні розвідки, розкопки не повною мірою відповідають поняттю дозвільних правовідносин у сфері господарювання, застосування досліджуваного засобу державного регулювання господарювання в цій сфері має сприяти правовому господарському порядку. Видача й анулювання дозволу на археологічні дослідження є правовим засобом-технологією, що виконує функцію засобу державного регулювання господарювання.

З огляду на існуючий порядок допуску археологів до проведення археологічних розвідок, розкопок запропоновано врегулювати відповідні дозвільні відносини в інший спосіб. Акцентовано на потребі належної регламентації відносин між дозвільними органами, державними організаціями / установами, що провадять діяльність, пов'язану з археологічними дослідженнями, та суб'єктами господарювання. Запропоновано залучати органи охорони культурної спадщини / кваліфікаційну раду для вирішення питань видачі дозволів у сфері надрокористування в разі можливого впливу видобувних робіт на пам'ятки археології.

Аргументованій критиці піддано парламентські пропозиції з дерегуляції відносин у сфері охорони культурної спадщини.

23. За результатами дослідження розроблено пропозиції по внесенню змін до ГК України, законів України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про нафту і газ», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про благоустрій населених пунктів», «Про рекламу», Кодексу України про надра.

З огляду на необхідність збалансування приватних і публічних інтересів, забезпечення економічної ефективності в окремих сферах господарювання, забезпечення дії принципу верховенства права, актуальними й нагальними для практики правозастосування напрямками законодавчої роботи мають стати:

1) урегулювання на рівні закону основних аспектів дозвільних відносин у сфері господарювання, як вимагає Закон про дозвільну систему, стосовно багатьох різновидів дозвільних відносин у сфері господарювання (у галузі благоустрою, охорони культурної спадщини, надрокористування, санітарно-епідеміологічної експертизи тощо) з одночасним усуненням законодавчих прогалин (щодо переліку документів для отримання дозвільних документів, об'єктів експертизи та ін.);

2) доповнення спеціальних законів, які регулюють дозвільні відносини у сфері господарювання, нормами про додаткові підстави відмови у видачі, анулювання дозвільних документів, їх зупинення за рішеннями дозвільних органів (наприклад, законів у сфері охорони атмосферного повітря, рослинного світу, поводження з відходами, зовнішньої реклами);

3) урегулювання відносин щодо здійснення погодження рішень дозвільних органів (зокрема, визначення строків погоджень, підстав відмови в їх здійсненні, переліків документів для проведення погодження – за необхідності).



## **ДОДАТОК**

### **Проект Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів про дозвільні відносини у сфері господарювання»**

1. У Господарському кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 18-22, ст. 144 із наступними змінами) :

1) частину другу статті 12 після абзацу восьмого доповнити новим абзацом такого змісту: «видача й анулювання (скасування, зупинення та продовження строку дії) дозвільних документів»;

2) частину першу статті 239 після абзацу дванадцятого доповнити новим абзацом тринадцятим такого змісту: «зупинення дії, анулювання (скасування) документа дозвільного характеру або іншого дозвільного документа (скасування декларації про провадження господарської діяльності)».

У зв'язку з цим абзац тринадцятий вважати абзацом чотирнадцятим.

2. У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 48, ст. 483 із наступними змінами):

1) у статті 1:

в абзаці 7 частини першої виключити слова «окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга... проектна документація на будівництво об'єктів, землевпорядна документація, містобудівна документація»;

абзац 8 частини першої викласти в такій редакції: «декларація про провадження господарської діяльності (далі – декларація) – документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє дозвільний орган про свою відповідність вимогам законодавства до провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності (у тому числі матеріально-технічної бази, кваліфікації персоналу – якщо це зумовлено особливостями провадження відповідних господарських дій / діяльності) та на підставі якого він набуває право на провадження заявлених дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності й несе передбачену законом відповідальність»;

2) частину другу статті 2 після слів «фінансових послуг» доповнити словами й символами «(за виключеннями, встановленими законом)»;

3) у статті 4:

абзац 3 частини п'ятої викласти в такій редакції: «Відмова в реєстрації декларації не допускається, крім випадків неповного заповнення декларації згідно з установленою формою або внесення в декларацію недостовірних відомостей»;

частину п'яту після абзацу третього доповнити новим абзацом такого змісту: «З моменту реєстрації декларації суб'єкт господарювання набуває право провадити дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності, які зазначені в декларації»;

4) у статті 4-1:

частину п'яту після абзацу четвертого доповнити новими абзацами такого змісту: «звернення із заявою про одержання документа дозвільного характеру до не уповноваженого дозвільного органу;

видача документа дозвільного характеру на відповідний об'єкт іншому суб'єкту господарювання, який звернувся з відповідною заявою та необхідними документами раніше заявника.

У разі звернення кількох заявників із заявою про одержання документа дозвільного характеру стосовно одного й того самого об'єкта документ дозвільного характеру видається (за відсутності підстав для відмови у видачі або залишення без розгляду) тому заявнику, який першим звернувся з відповідною заявою».

У зв'язку з цим абзаци третій – четвертий вважати відповідно абзацами другим – третім, абзац п'ятий – дев'ятий вважати абзацами сьомим – одинадцятим відповідно;

частину п'яту після абзацу одинадцятого доповнити новим абзацом такого змісту: «Заява суб'єкта господарювання про видачу документа дозвільного характеру залишається без розгляду: 1) у разі подання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком або 2) якщо заява (вказані документи) підписані не уповноваженою особою. У разі виправлення відповідних недоліків у триденний строк після отримання суб'єктом господарювання повідомлення про залишення заяви без розгляду заява про видачу документа дозвільного характеру вважається такою, що подана в день її первісного подання до дозвільного органу»;

абзаци 1 і 2 частини сьомої викласти в такій редакції:

«Дозвільний орган анулює документ дозвільного характеру (скасовує декларацію) з таких підстав:

звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації);...»;

абзаци 5 – 7 частини сьомої викласти в такій редакції: «Дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру, може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування адміністративно-господарської санкції у виді анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації) за наявності хоча б однієї з таких підстав:

1) встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї (декларації), недостовірної інформації;

2) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру (zareestrovano декларацію), з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган або уповноважений орган державного нагляду (контролю) у сфері господарювання видавав припис про їх усунення з наданням достатнього часу для їх усунення»;

абзац 10 частини сьомої після слів «дозвільного характеру» доповнити словами і символами такого змісту: «(декларації)», а після слів «такого документа» – словами і символами такого змісту: «(скасування декларації)», а також новим реченням такого змісту: «Рішення про анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації) з підстав, передбачених абзацами 2–4 частини 7 цієї статті, має бути прийнято протягом двох робочих днів з дня звернення суб'єкта господарювання з відповідною заявою або виявлення в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відомостей про припинення юридичної особи або про припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця»;

абзаци 11 і 12 частини сьомої після слів «документа дозвільного характеру» доповнити словами і символами «(скасування декларації)»;

перше речення абзацу 13 частини сьомої викласти в такій редакції: «У разі анулювання документа дозвільного характеру (скасування декларації) з підстав, не передбачених законом, документ дозвільного характеру (декларація) підлягає поновленню за рішенням дозвільного органу або адміністративного суду»;

абзац 17 частини сьомої викласти в такій редакції: «Днем поновлення безпідставно анульованого документа дозвільного характеру (скасованої декларації) є день внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»;

частину тринадцяту викласти в такій редакції: «Правонаступник суб'єкта господарювання (крім випадків реорганізації у формі поділу та виділу) має право провадити діяльність на підставі документів дозвільного характеру (декларацій), виданих такому суб'єкту господарювання (поданих таким суб'єктом господарювання і зареєстрованих у встановленому порядку), у межах строку їх дії до оформлення документів дозвільного характеру (реєстрації декларацій) на правонаступника такого суб'єкта господарювання. Це положення застосовується також у випадках, коли майно або частина майна, з наявністю якого пов'язана видача документів дозвільного характеру (реєстрація декларації), передається іншому суб'єкту господарювання на визначеному законом речовому праві»;

частину чотирнадцяту після абзацу 10 доповнити новим абзацом такого змісту: «Якщо для прийняття рішення про видачу документа дозвільного характеру необхідний безпосередній огляд об'єкта, на який видається документ дозвільного характеру, або дослідження зразків продукції, прийняття від суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи заяви про одержання документа дозвільного характеру здійснюється дозвільним органом».

**3.** У Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженому Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 47, ст. 532 із наступними змінами):

1) виключити пункти 5, 14, 45, 91, 92, 93, 106, 108, 113–115, 120–120-2, 121, 124, 128;

2) доповнити пунктами такого змісту:

32-1	Повідомлення про початок виконання підготовчих робіт	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
32-2	Повідомлення про початок виконання будівельних робіт	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
156	Декларація відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки	Кодекс цивільного захисту України;
157	Ордер на видалення зелених насаджень	Закон України «Про благоустрій населених пунктів»;
158	Паспорт прив'язки	Закон України «Про благоустрій населених пунктів»;
159	Висновок щодо продовження граничних строків розрахунків за окремими операціями з експорту та імпорту товарів	Закон України «Про валюту і валютні операції»;
160	Рішення про допуск цінних паперів іноземних емітентів до обігу на території України	Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів»;
161	Дозвіл на здійснення міжнародною фінансовою організацією емісії облігацій	Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок»;
162	Дозвіл на право прийняття комерційних ризиків при створенні фонду фінансування будівництва виду Б	Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»;
163	Дозвіл на право здійснення емісії сертифікатів фонду операцій з нерухомістю	Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»;
164	Погодження розповсюдження реклами послуг з недержавного пенсійного забезпечення	Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення».

4. У Законі України «Про рекламу» (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 8, ст. 62 із наступними змінами):

1) статтю 16 доповнити новою частиною такого змісту: «6. У разі порушення обмежень або заборон щодо розміщення зовнішньої реклами дозвільний орган, визначений у частині першій цієї статті, видає припис про усунення порушення. Строк усунення порушення не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня отримання припису»;

2) частину шосту статті 25 виключити.

У зв'язку з цим частини сьому – дев'яту вважати відповідно частинами шостою – восьмою.

5. Статтю 16 Кодексу України про надра (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 36, ст. 340 із наступними змінами) доповнити новою частиною такого змісту: «Невід'ємною частиною спеціального дозволу є угода про умови користування надрами. Зміна угоди про умови користування надрами здійснюється в разі внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами. Угода про умови користування надрами вважається розірваною в разі анулювання спеціального дозволу на користування надрами. Невиконання (неналежне виконання) користувачем надр угоди про умови користування надрами є підставою анулювання спеціального дозволу».

6. У Законі України «Про нафту і газ» (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 50, ст. 262 із наступними змінами):

частину першу статті 27 доповнити новим абзацом такого змісту: «невиконання (неналежне виконання) користувачем надр угоди про умови користування нафтогазоносними надрами»;

статтю 28 доповнити новою частиною такого змісту: «Зміна угоди про умови користування нафтогазоносними надрами здійснюється в разі внесення змін до спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами. Угода про умови користування нафтогазоносними надрами вважається розірваною в разі анулювання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами».

7. Абзац 10 частини другої статті 6 Закону України «Про охорону археологічної спадщини» (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 26, ст. 361 із наступними змінами) після слів «або з відхиленням від них» доповнити словами «з одночасним анулюванням відповідних дозволів».

8. У Законі України «Про охорону культурної спадщини» (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 39, ст. 333 із наступними змінами):

1) пункт 18 частини другої статті 5, пункт 14 частини першої та пункт 9 частини другої статті 6 після слів «або з відхиленням від них» доповнити словами «з одночасним анулюванням відповідних дозволів»;

2) у статті 30:

частини першу і третю після слова «діяльність» доповнити словами і символами: «(у тому числі дозволені будівельні, меліоративні, шляхові, земляні та інші роботи)»;

після частини третьої доповнити новою частиною такого змісту: «У випадках, передбачених частиною першою і третьою цієї статті, органи охорони культурної спадщини анулюють документ дозвільного характеру, виданий відповідній юридичній або фізичній особі – порушнику (якщо такий видавався)».

У зв'язку з цим частини четверту і п'яту вважати відповідно частинами п'ятою і шостою;

3) у статті 36:

частину першу доповнити реченнями такого змісту: «На підставі отриманого повідомлення орган охорони культурної спадщини не пізніше наступного робочого дня забезпечує огляд місця відкриття знахідки, і за

результатами огляду дія дозволу зупиняється відповідним дозвільним органом до дня отримання наукового звіту археологічних досліджень в разі здійснення попереднього висновку про археологічну або історичну цінність знахідки. Строк, на який зупиняється дія дозволу, визначається органом охорони культурної спадщини (дорівнює строку проведення археологічних досліджень), але не може перевищувати 6 місяців. Якщо знахідка не має археологічної або історичної цінності, земляні роботи продовжуються. Залежно від результатів археологічних досліджень дія дозволу поновлюється або дозвіл анулюється. У разі виявлення нерухомих об'єктів археологічної спадщини, які не можуть бути переміщені (перенесені) на інше місце, орган охорони культурної спадщини анулює виданий ним дозвіл»;

частину другу виключити.

**9.** У статті 26-1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 49, ст. 517 із наступними змінами):

частину 8 доповнити новим абзацом такого змісту: «виявлення нерухомих об'єктів археологічної спадщини, які не можуть бути переміщені (перенесені) на інше місце»;

доповнити новою частиною такого змісту: «12. Якщо під час проведення робіт, що здійснюються на підставі дозволу на порушення об'єктів благоустрою, виявлено знахідку археологічного або історичного характеру, виконавець робіт зобов'язаний зупинити їх подальше ведення і протягом однієї доби повідомити про це відповідний орган охорони культурної спадщини, на території якого проводяться роботи. Орган охорони культурної спадщини здійснює огляд місця відкриття знахідки згідно із Законом України «Про охорону культурної спадщини». Якщо знахідка не має археологічної або історичної цінності, роботи, що здійснюються на підставі дозволу на порушення об'єктів благоустрою, продовжуються. Якщо орган охорони культурної спадщини доходить попереднього висновку про археологічну або історичну цінність знахідки, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради на підставі повідомлення цього органу зупиняє дію дозволу до дня отримання наукового звіту археологічних досліджень. Строк, на який зупиняється дія дозволу, визначається органом охорони культурної спадщини (дорівнює строку проведення археологічних досліджень), але не може перевищувати 6 місяців. Залежно від результатів археологічних досліджень дія дозволу поновлюється або дозвіл анулюється».

**10.** У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, ст. 343 із наступними змінами):

1) частину 6 статті 31 доповнити словами «крім випадків, передбачених чинним законодавством»;

2) частину дев'яту статті 35, частину сьому статті 36 доповнити новими абзацами такого змісту: «4) виявлення нерухомих об'єктів археологічної спадщини, які не можуть бути переміщені (перенесені) на інше місце»;

3) частину шосту статті 37 доповнити новим абзацом такого змісту: «4) виявлення нерухомих об'єктів археологічної спадщини, які не можуть бути переміщені (перенесені) на інше місце».

У зв'язку з цим абзаци п'ятий і шостий вважати відповідно абзацами шостим і сьомим;

4) доповнити статтею 37-2 такого змісту:

«Якщо під час проведення підготовчих або будівельних робіт виявлено знахідку археологічного або історичного характеру, виконавець робіт зобов'язаний зупинити їх подальше ведення і протягом однієї доби повідомити про це відповідний орган охорони культурної спадщини, на території якого проводяться роботи. Орган охорони культурної спадщини здійснює огляд місця відкриття знахідки згідно із Законом України «Про охорону культурної спадщини». Якщо орган охорони культурної спадщини доходить попереднього висновку про археологічну або історичну цінність знахідки, відповідний орган державного архітектурно-будівельного контролю на підставі повідомлення органу охорони культурної спадщини зупиняє дію дозвільних документів на право виконання підготовчих або будівельних робіт (реалізацію права на початок виконання робіт, набутих на підставі повідомлення) до дня отримання наукового звіту археологічних досліджень. Строк, на який зупиняється дія дозволу (реалізація права на початок виконання робіт, набутих на підставі повідомлення), визначається органом охорони культурної спадщини (дорівнює строку проведення археологічних досліджень), але не може перевищувати 6 місяців. Залежно від результатів археологічних досліджень дія дозволу (реалізація права) поновлюється або дозвіл (право) анулюється (припиняється). Якщо знахідка не має археологічної або історичної цінності, підготовчі або будівельні роботи продовжуються».

**11.** Частину 3 статті 7 Закону України «Про архітектурну діяльність» (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 31, ст. 246 із наступними змінами) доповнити словами «крім випадків, передбачених чинним законодавством».

**12.** Частину четверту статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 29, ст. 228 із наступними змінами) доповнити реченнями такого змісту: «Документи дозвільного характеру, видані суб'єктам господарювання до встановлення карантину (крім дозволів на спеціальне використання об'єктів рослинного і тваринного світу, лісових і водних ресурсів, природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, об'єктів Червоної книги України, дозволів на користування надрами (у тому числі нафтогазоносними надрами), дозволів у сфері рибного господарства, промислового рибальства та дозволів на здійснення разових господарських операцій), вважаються такими, що продовжили строк своєї дії на період встановлення карантину. Видача (продовження строку дії) дозвільних документів у період карантину може здійснюватися дозвільними органами з урахуванням епідеміологічної ситуації на відповідній території».

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепция совершенствования разрешительной системы в Республике Казахстан на 2009—2011 годы (изменения на 27 ноября 2008 г.). URL: [https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo-respubliki-kazahstan-premer-ministr-kr/hozyaustvennaya-deyatelnost/id-P080001100\\_/](https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo-respubliki-kazahstan-premer-ministr-kr/hozyaustvennaya-deyatelnost/id-P080001100_/) (дата звернення: 08.02.2020).
2. Історія економічних учень: хрестоматія: навч. посіб. / уклад.: В. Д. Базилевич, Н. І. Гражевська, А. О. Маслов та ін.; за ред. В. Д. Базилевича. Київ: Знання, 2011. 1198 с.
3. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. / за ред. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.
4. Філософія: хрестоматія (від витоків до сьогодення): навч. посіб. / за ред. акад. НАН України Л. В. Губерського. Київ: Знання, 2009. 621 с.
5. Осипов Ю. М. Курс философии хозяйства. Москва: Экономист, 2005. 320 с.
6. Філософія права: навч. посіб. / О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заїнчковський та ін.; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 336 с.
7. Ковальчук В. М., Лазарович М. В., Сарай М. І. Історія економіки та економічної думки: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 647 с.
8. Бачинін В. А., Журавський В. С., Панов М. І. Філософія права: підруч. для юрид. спец. вищих навч. закладів. Київ: Ін Юре, 2003. 472 с.
9. Злупко С. М. Історія економічної теорії: підруч. 2-ге вид., випр. і доп. Київ: Знання, 2005. 719 с.
10. Антологія української юридичної думки: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова та ін.). Київ: Юрид. книга, 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. 600 с.
11. Лісовицький В. М. Історія економічних вчень: навч. посіб. 3-тє вид., випр. та доп. / В. М. Лісовицький. Київ: ЦУЛ, 2009. 240 с.
12. Бьюкенен Дж. Сочинения / гл. ред. кол.: Р. М. Нуреев и др. Москва: Таурис Альфа, 1997. Т. 1.: Фонд экономической инициативы. URL: [http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame\\_rightn.pl?type=in&links=./in/buchanan/works/buchanan\\_w3\\_10\\_7.txt&img=works\\_small.gif&name=buchanan&list\\_file=](http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn.pl?type=in&links=./in/buchanan/works/buchanan_w3_10_7.txt&img=works_small.gif&name=buchanan&list_file=) (дата звернення: 07.07.2020).
13. Історія економічних вчень (Сучасна економічна думка): навч. посіб. / за ред. С. В. Мочерного. Львів: Новий Світ-2000, 2004. 480 с.
14. Макконнелл К., Брю Л. Экономикс. Хрестоматия по экономической теории / сост. Е. Ф. Борисов. Москва: Юристъ, 1997. 536 с.
15. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги: перекл. з англ. О. Буценка. Київ: Основи, 1994. Т. 2. 494 с.
16. Маркузе Г. Одномерный человек. Исследование идеологии развитого индустриального общества: пер. с англ. Москва: АСТ, 1994. 368 с.
17. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. *Антологія української юридичної думки*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова та ін.). Київ: Юрид. книга, 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. С. 180–296.
18. Монкретьен А. Трактат о политической экономии. *Історія економічних учень: хрестоматія*: навч. посіб. / за ред. В. Д. Базилевича. Київ: Знання, 2011. С. 92–109.
19. Таїрова-Яковлева Т. Г. Иван Мазепа і Російська імперія: пер. з рос. Ю. А. Мицика. Київ: КЛІО, 2013. 403 с.



20. Платонов И. В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. *Антологія української юридичної думки*: в 6 т. Київ: Юрид. книга, 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. С. 56–69.

21/ Хейне П. Экономический образ мышления: Хрестоматия по экономической теории / сост. Е. Ф. Борисов. Москва: Юристъ, 1997. 536 с.

22. Знаменский Г. Л. Исследования проблем хозяйственного права в новых условиях. *Новое хозяйственное право. Избранные труды*: сб. науч. тр. Київ: Юринком Интер, 2012. С. 65–79.

23. Знаменський Г. Л. Про концепцію господарського (торгового) кодексу України. *Право України*. 1992. № 10. С. 46–49.

24. Ушинский К. Д. О камеральном образовании. *Собрание сочинений*: в 11 т. Москва; Ленинград: Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1948. Т. 1. С. 121–253.

25. Каминка А. И. Очерки торгового права. Москва: Центр ЮрИнфоР, 2002. 547 с.

26. Гаттенбергер К. К. Введение в курс полицейского права. *Антологія української юридичної думки*: в 6 т. Київ: Юрид. книга, 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. С. 123–139.

27. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права. *Антологія української юридичної думки*: в 6 т. Київ: Юридична книга, 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. С. 333–355.

28. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). *Антологія української юридичної думки*: в 6 т. Київ: Юрид. книга, 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. С. 300–329.

29. Гедеман Ю. В. Основные черты хозяйственного права. Трансформация права собственности: пер. с нем. С. Н. Ландкофа. Харьков: Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1924. 30 с.

30. Иеринг Р. фон. Интерес и право. *Иеринг Р. фон. Избранные труды*. Самара, 2003. С. 333–428.

31. Жоль К. К. Философия и социология права: учеб. пособие. Киев: Юринком Интер, 2000. 480 с.

32. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. *Історія економічних учень: хрестоматія*: навч. посіб. / за ред. В. Д. Базилевича. Київ: Знання, 2011. С. 1115–1150.

33. Фукуяма Ф. Довіра: соціальні добродії і шлях до розквіту. *Філософія: хрестоматія (від витоків до сьогодення)*: навч. посіб. / за ред. акад. НАН України Л. В. Губерського. 2-ге вид., стер. Київ: Знання, 2012. С. 538–548.

34. Воловик О. А. Погляд на право і розвиток економіко-правового дискурсу: монографія. Київ: Юринком Интер, 2014. 272 с.

35. Вільямсон О. Е. Економічні інституції капіталізму: фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ: АртЕк, 2001. 457 с.

36. Мамутов В. К. Хозяйственный кодекс в системе правового обеспечения экономики в Украине. *Государство и право*. 2008. № 6. С. 65–72.

37. Кілієвич О., Мертенс О. Мікроекономіка для аналізу державної політики. Київ: Основи, 2005. 655 с.

38. Гуменюк В. А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / МВС України, Ун-т внутр. справ. Харків, 1999. 202 с.

39. Кириченко І. Г. Адміністративно-правовий порядок забезпечення разрешительної системи. Київ: РІО МВД УСССР, 1989. 208 с.

40. Солошкіна І. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2006. 195 с.

41. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Харків, 2004. 197 с.

42. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Діса плюс, 2015. 688 с.

43. Романяк М. М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т педагогіки АПН України. Ірпінь, 2010. 18 с.

44. Агапов А. Б. Учебник административного права. Москва: Городец, 1999. 558 с.

45. Ластовецький А. С. Організаційно-правові засади регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. 194 с.

46. Попов А. А. Торговое право: учеб. пособие. Харьков: РА-Каравелла, 2000. 328 с.

47. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 193 с.

48. Административная деятельность органов внутренних дел: под ред. А. П. Коренева: 3-е изд. Москва: Моск. акад. МВД России, Щит-М, 2000. Часть общая. 304 с.

49. Месхи Г. Г. Организация и тактика осуществления разрешительной системы органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Акад. МВД СССР. Москва, 1982. 22 с.

50. Хатнюк Ю. А., Кіцул Є. С. Поняття та особливості дозвільного провадження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 48. Т. 2. С. 20–23.

51. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х т. / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

52. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2001. 177 с.

53. Любімова С. Ю. Аміністративні процедури у сфері господарської діяльності: монографія. Харків: НікоНова, 2014. 456 с.

54. Сергійко О. В. Деретулювання підприємницької діяльності в умовах сучасного ринку. *Правове забезпечення підприємництва в умовах сучасного ринку*: зб. наук. праць / ред. кол.: В. С. Щербина (голова), В. І. Полюхович та ін. Київ: НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2015. С. 126–139.

55. Вінник О. М. Господарське право: навч. посіб.: 2-ге вид., змін. та допов. Київ: Правова єдність, 2008. 766 с.

56. Господарське право: підруч.: 2-ге вид., доп. і перероб. / О. П. Подцерковний, О. О. Квасніцька, А. В. Смітюх та ін.; за ред. О. П. Подцерковного. Харків: Одіссей, 2011. 640 с.

57. Саниахметова Н. А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты: монография. Одесса: Одесская гос. юрид. академия, 1998. 233 с.
58. Ісаков М. Г. Основні засади адміністративно-правового забезпечення регулювання підприємництва в Україні. Публічне право. 2012. № 2 (6). С. 78—84 .
59. Пронская Г. В. Хозяйственное право: конспект лекций. *Пронська Г. В. Вибране*. Київ: Освіта України, 2013. С. 485—694.
60. Хозяйственное (предпринимательское) право Украины: учебник / под общ. ред. Р. Б. Шишки и Я. А. Чапичадзе. Харьков: Эспада, 2007. 552 с.
61. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с.
62. Юридична енциклопедія. Київ: НАНУ; ІдіП; Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1999. Т. 2: Д-Й. 744 с.
63. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва: Юрид. лит., 1989. 288 с.
64. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
65. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва: Юрид. лит., 1972. 258 с.
66. Иоффе О. С., Шаргородский Д. М. Вопросы теории права. Москва: Госюриздат, 1961. 381 с.
67. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие / под ред. М. Н. Марченко. Москва: Проспект, 1999. 504 с.
68. Веленто И. И., Елисеев В. С. Теория экономического права: учеб. пособие. Минск: Книжный Дом, 2006. 416 с.
69. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2016. 418 с.
70. Коммерческое (предпринимательское) право: учеб.: в 2 т.: 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. Ф. Попондопуло. Москва: Проспект, 2009. Т. 1. 592 с.
71. Комарницький В. М. Право спеціального природокористування: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. 424 с.
72. Пугинский Б. И., Сафиуллин Д. Н. Правовая экономика: проблемы становления. Москва: Юрид. лит., 1991. 240 с.
73. Господарське право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. К. Галянтич, С. М. Грудницька, О. М. Міхатуліна та ін. Київ: МАУП, 2005. 424 с.
74. Шабанов Р., Ждан М. Щодо поняття господарсько-правових засобів державного регулювання економіки за законодавством України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 84—88.
75. Щербина В. С. Поняття та види засобів державного регулювання господарської діяльності. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2012. Вип. 94. С. 10—19.
76. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. Москва: Изд-во МГУ, 1969. Ч. 1. 159 с.
77. Советское административное право: учебник / под ред. А. П. Коренева. Москва: Юрид. лит., 1986. 400 с.
78. Советское административное право / под ред. Р. С. Павловского. Київ: Вища школа, 1986. 416 с.

79. Советское административное право: учебник / под ред. П. Т. Василенкова. Москва: Юрид. лит., 1990. 576 с.
80. Хозяйственное право / под ред. В. В. Лаптева. Москва: Юрид. лит., 1970. 448 с.
81. Санахметова Н. О. Підприємницьке право. Київ: А.С.К., 2005. 912 с.
82. Жилинский С. Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности): учебник для вузов: изд. 2-е, испр. и доп. Москва: НОРМА-ИНФРА\*М, 1999. 672 с.
83. Господарське право: підручник: у 2 ч. / за заг. ред. В. Ф. Опришка та Н. С. Хатнюк. Київ: КНЕУ, 2011. Ч. 1. 507 с.
84. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-е вид., перероб. і допов. / за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини; кол. авт.: О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 720 с.
85. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2015. 473 с.
86. Малько А. В. Правовые средства: вопросы теории и практики. *Журнал российского права*. 1998. № 8. С. 66–77.
87. Устименко В. А. Правовий господарський порядок як засіб забезпечення сталого розвитку економіки України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 11. С. 46–48.
88. Джабраїлов Р. А. Категорія «публічний господарський інтерес» у сфері господарювання. *Правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки: напрями вдосконалення*: зб. наук. праць / редкол.: В. К. Мамутов (відп. ред.) та ін. НАН України, ІСПД. Донецьк: Юго-Восток, ЛТД, 2008. С. 70–83.
89. Апанасенко К. І. Дозвільні механізми у сфері господарської діяльності та охорона прав споживачів. *Захист прав споживачів у сучасних умовах*: матеріали наук.-практ. семінару (м. Чернігів, 15 жовт. 2015 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2015. С. 4–8.
90. Задихайло Д. В. Економічна політика держави в системі правового і законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 214–222.
91. Рябека О. Г. Соціально-економічна політика України в забезпеченні економічної безпеки держави. *Бізнес-Інформ*. 2014. № 9. С. 48–52.
92. Клепікова О. В. Інституційно-правовий характер транспортної безпеки. *Вісник господарського судочинства*. 2016. № 1. С. 168–176.
93. Закон Грузії «Про ліцензії і дозволи» від 24 червня 2005 р. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/26824?publication=91> (дата звернення: 10.10.2020).
94. Закон Казахстану «Про дозволи і повідомлення» від 16 травня 2014 р. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31548200#pos=11;-50](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31548200#pos=11;-50) (дата звернення: 10.10.2020).
95. Мілаш В. С. Перспективи модернізації договірних правовідносин у сфері господарювання: монографія. Харків: ХНУМГ, 2014. 227 с.
96. Резнікова В., Кравець І. Новітні тенденції розвитку судової практики щодо розгляду господарських спорів, пов'язаних зі здійсненням торговельних операцій. *Право України*. 2020. № 7. С. 181–199.
97. Апанасенко К. І. Експлуатаційний дозвіл: дискусійні питання порядку видачі та анулювання. *Проблеми захисту прав та свобод людини та громадянина*: тези Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених та студ. (м. Чернігів, 14-15 трав. 2015 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2015. С. 295–297.

98. Щербина В. С. Господарське право: підруч.; 6-те вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 640 с.
99. Захарченко А. М. Господарська компетенція місцевих державних адміністрацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2007. 20 с.
100. Подцерковний О., Ломакіна О. Проблеми визначення методів і форм державного регулювання господарських відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 8. С. 3–6.
101. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности. Москва: Юрид. лит., 1964. 268 с.
102. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини: монографія. Київ: Слово, 2008. 512 с.
103. Актуальні проблеми господарського права: навч. посіб. / за ред. В. С. Щербини. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 528 с.
104. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 456 с.
105. Беляневич О. А. Теоретичні проблеми господарського договірної права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2006. 34 с.
106. Бобкова А. Г., Захарченко А. М. Види організаційно-господарських відносин. *Право України*. 2019. № 8. С. 65–80.
107. Мілаш В. С. Господарське право: курс лекцій: у 2 ч. Ч. 1. Харків: Право, 2008. 496 с.
108. Адміністративне право України / за ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.
109. Кубко Е. Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика). Киев: Наук. думка, 1988. 232 с.
110. Інформація, надана центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями, стосовно кількості виданих документів дозвільного характеру дозвільними органами за 2019 рік (07.05.2020). *Державна регуляторна служба України*: Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.drs.gov.ua/permit-system-category/aktualna-informatsiya/> (дата звернення: 01.09.2020).
111. Хрестоматия по экономической теории / сост. Е. Ф. Борисов. Москва: Юристъ, 1997. 536 с.
112. Филюк Г. М. Адміністративні бар'єри входу на ринок в Україні та їх вплив на розвиток підприємництва. *Економіка України*. 2013. № 6 (619). С. 20–30.
113. Business. Human rights. Internationally. 2013. URL: [http://www.threefold.ru/files/www.threefold.ru-TLA\\_Business%26HumanRights\\_Brochure-RUS.pdf](http://www.threefold.ru/files/www.threefold.ru-TLA_Business%26HumanRights_Brochure-RUS.pdf) (дата звернення: 09.07.2020).
114. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты». Нью-Йорк и Женева: ООН, 2011. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_ru.pdf) (дата звернення: 09.07.2020).
115. Козачук М. Поняття обмежень свободи підприємницької діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 4. С. 143–146.

116. Коломієць Я. Л. Правове регулювання обмежень у здійсненні виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2015. 23 с.

117. Природа фірми. Походження, еволюція і розвиток / наук. ред. пер. В.П. Кузьменко; ред.: О. Е. Вільямсон, С. Д. Вінтер. Київ: А.С.К., 2002. 335 с.

118. Орленко М. І. Правові засади дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 21 с.

119. Буракова Л. Чому Грузії вдалося: пер. з рос. Київ: Дух і літера, 2014. 264 с.

120. Коуз Р. Фирма, рынок и право: пер. с англ. Б. Пинскера. Москва: Дело, 1993. 193с.

121. Сагайдак Ю. В. Адміністративно-правові засади легалізації суб'єктів підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. авіац. ун-т. Київ, 2014. 228 с.

122. Манько Д. Г. Легалізація як правова процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Міжнар. гуманіт. ун-т. Одеса, 2010. 21 с.

123. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. Київ: Довіра, 2000. 1018 с.

124. Шантор В. В. Основные понятия процесса дерегулирования экономики. *Управління розвитком*. 2013. №6 (146). С. 23–25.

125. Сергійко О. В. До питання дерегулювання підприємницької діяльності. *Приватне право і підприємництво*. 2016. Вип. 16. С. 145–149.

126. Гончаренко О. Співвідносний аналіз дерегулювання та саморегулювання господарської діяльності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 71–74.

127. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення містобудівної діяльності» (реєстр. № 4733-1 від 03.06.2016). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59319](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59319) (дата звернення: 10.06.2020).

128. Губська О. А. Судова практика у спорах, пов'язаних з самовільним будівництвом. *Будівельне право: проблеми теорії і практики*: матеріали І наук.-практ. конф. (Київ, 3 листопада 2017 р.) / МОН України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ-Тернопіль: Бескід, 2017. С. 87–97.

129. Мамутов В. Про поєднання держрегулювання і ринкової саморегуляції. *Економіка України*. 2006. № 1. С. 59–65.

130. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора: пер. с англ. / науч. ред. пер. Г.М. Куманин. Москва: Инфра-М, 1997. 720 с.

131. Стиглиц Дж. Ю. Ревущие девяностые. Семена развала *Історія економічних учень: хрестоматія*: навч. посіб. / за ред. В.Д. Базилевича. Київ: Знання, 2011. С. 885–923.

132. Тихомиров Ю. А. Предприниматель и закон: практ. пособие. Москва: Экономика, 1996. 287 с.

133. Юркевич П. Історія філософії права; Філософія права; Філософський щоденник: рукописна спадщина: вид. 2-ге. Київ: Український світ, 2000. 751 с.

134. Коростей В. Система правового регулювання господарювання: реалізація і перспективи. *Право України*. 2007. № 4. С. 78–84.

135. Козюк М. Н. Правовое равенство и привилегия депутатской неприкосновенности. *Личность и власть: межвуз. сб. науч. работ.* Ростов-на-Дону: Рост. ВШ МВД, 1995. С. 162–172.
136. Малько А. В. Льготы: политико-правовой анализ. *Общественные науки и современность.* 1996. № 3. С. 47–55.
137. Морозова И. С. Теория правовых льгот: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Саратов. гос. акад. права. Саратов, 2007. 449 с.
138. Поленина С. В. Закон как средство реализации задач формирования правового государства. *Теория права: новые идеи.* Москва: ИГиП РАН, 1993. Вып. 3. С. 13–22.
139. Безклубий О. І. Станова будова суспільства, привілейовані стани та особисті немайнові відносини у Великому Князівстві Литовському. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2013. № 1. С. 125–129.
140. Ващук Д. П. Обласні привілеї Волині та Київщини: генеза і функціонування в другій половині XV – першій третині XVI ст.: автореф. дис.. канд. іст. наук: 07.00.01 / НАН України, Ін-т історії України. Київ, 2005. 18 с.
141. Гедьо А. В. Соціальний статус і розвиток господарства грецьких громад України середини XVII – XIX ст.: джерелознавчий аспект: автореф. дис. ... д-ра іст. наук: 07.00.06 / Донец. нац. ун-т. Донецьк, 2006. 37 с.
142. Заяць А. Є. До історії правової локації волинських міст XVI – першої половини XVII ст.: Локаційні привілеї у Литовській і Волинській (Руській) метриках. *Архіви України.* 2001. № 4-5 (247). С. 83–98.
143. Киридон П. В. Система пільг і привілеїв як органічна складова характеристики партійно-державної номенклатури Української РСР 1945–1964 років. *Історична пам'ять.* 2014. № 30–31. С. 93–102.
144. Кузьменко Ю. В. Номенклатура – привілейований клас українського радянського суспільства (друга половина 80-х – початок 90-х рр. XX ст.). *Література та культура Полісся.* 2009. Вип. 51. С. 166–181.
145. Стешиц О. С. Пільги та привілеї керівної партійної номенклатури Української РСР у 1964–1985 рр.: матеріально-побутовий та лікувально-оздоровчий аспект. *Література та культура Полісся.* 2012. Вип. 71. С. 222–233.
146. Горяга О. В. Соціально-правовий статус козацької старшини Гетьманщини у другій половині XVII–XVIII ст.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 19 с.
147. Скуратович І. М. До питання про дворянські привілеї в Російській імперії (кінець XIX – початок XX ст.). 2012. № 2. С. 621–627. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2012\\_2\\_99](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_2_99) (дата звернення: 09.09.2019).
148. Скуратович І. М. Законодавче регулювання системи пільг і привілеїв в період укріплення командно-адміністративної системи управління (кінець 1920-х – 1930-ті роки). *Форум права.* 2008. № 3. С. 474–479. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2008\\_3\\_71](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_3_71) (дата звернення: 09.09.2019).
149. Скуратович І. М. Система привілеїв у Польсько-Литовській державі: формування права-привілею. *Форум права.* 2007. № 3. С. 245–250. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2007\\_3\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2007_3_39) (дата звернення: 09.09.2019).
150. Привілеї Києва кінця XV – середини XVII ст. Дослідження / упоряд. Н. Білоус, [відп. ред. Г. В. Боряк]. НАН України [та ін.]. Київ: Простір, 2013. 293 с.

151. Привілеї міста Львова (XIV–XVIII ст.) / упоряд. М. Капраль; наук. ред.: Я. Дашкевич, Р. Шуст. Львівське відділення Ін-ту укр. археографії та джерелознавства ім. М. Грушевського НАН України. Львів: [б.в.], 1998. 640 с.
152. Привілеї національних громад міста Львова (XIV–XVIII ст.): зб. док. / ред.: Я. Дашкевич, Р. Шуст. Львівське відділення Ін-ту укр. археографії та джерелознавства ім. М. Грушевського НАН України. Львів: [б.в.], 2000. 575 с.
153. Шишка Р. Б. Привілеї як відправна позиція формування права інтелектуальної власності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 15. С. 195–200.
154. Лоха В. А. Еволюція соціальної структури та майновий стан населення Переяслава (1648–1785 рр.): автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. Черкаси, 2008. 20 с.
155. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. Москва: Зерцало, 1998. Т. 2: Теория права. 656 с.
156. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. Москва: Зерцало, 1998. Т. 1: Теория государства. 416 с.
157. Лашенко Р. М. Лекції по історії українського права. Київ: Україна, 1998. Ч. 2: Литовсько-польська доба. 249 с.
158. Терлюк І. Я. Історія держави і права України (Доновітній час): навч. посіб. Київ: Атіка, 2006. 400 с.
159. Чубатий М. Огляд історії українського права: Історія джерел та державного права. Мюнхен; Київ: Ноосфера, 1994. 220 с.
160. Історія українського права / за ред. О. О. Шевченка. Київ: Олан, 2001. 214 с.
161. Мірошніченко М. І. Державність і право України: генезис у європейському контексті (3 найдавніших часів до початку XIX ст.): монографія. Київ: Атіка, 2006. 544 с.
162. Василенко М. П. Право магдебургское. *Василенко М. П. Вибрані твори у трьох томах*. Київ: Юрид. думка; ВД «Академперіодика», 2006. Т. 2: Юридичні праці. С. 48–57.
163. Сас П. М. Феодальные города Украины в конце XV– 60-х годах XVI в. / отв. ред. В.А. Смолий. АН УССР. Ин-т истории. Киев: Наук. думка, 1989. 232 с.
164. Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Київ: Ін Юре, 2003. Т. 1. 656 с.
165. Музиченко П. П., Долматова Н. І., Крестовська Н. М. Практикум з історії держави і права України: навч. посіб. Київ: Вікар, 2002. 421 с.
166. Делімарський Р. Магдебурзьке право у Києві. Київ: Соборна Україна, 1996. 144 с.
167. Близняк М. Соціально-економічний розвиток містечок на півночі Острозького повіту в кінці XVIII ст. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Історичні науки». 2011. Вип. 17. С. 80–94.
168. Щербак В. О. Українське козацтво: формування козацького стану. Друга половина XV – середина XVII ст. Київ: КМ Academia, 2000. 300 с.
169. Тищенко М. Ф. Гуральне право та право шинкувати горілкою в Лівобережній Україні до кінця XVIII в. (До історії фінансового права Лівобережної України). *Антологія української юридичної думки*. в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова та ін.). К.: Юрид. книга, 2003. Т. 3: Історія держави і права України: козацько-гетьманська доба / упоряд. І.Б. Усенко, Т. І. Бондарук, О. О. Самойленко; відп. ред. І. Б. Усенко. С. 385–411.



170. Мейер Д. И. Русское гражданское право: в 2 ч. / по исправ. и допол. 8-му изд., 1902. Москва: Статут, 2003. 831 с.
171. Палибин М. Н. Повторительный курс полицейского права: изд. 2-е. Санкт-Петербург: Н. К. Мартынов, 1900. 324 с.
172. Юрченко В. Нормативно-правове та документаційне регулювання ярмаркової торгівлі на Правобережній Україні у другій половині XIX – на початку XX ст. *Інформація, комунікація, суспільство 2016*: матеріали 5-ої Міжнар. наук. конф. ІКС-2016 (Львів, Славське, 19–21 травня 2016 р.). Львів: Львівська політехніка, 2016. С. 258–259.
173. Советское административное право: Основы управления народным хозяйством / под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева, М. И. Пискотина. Москва: Юрид. лит., 1981. 280 с.
174. Малишев О. В. Адміністративно-правові аспекти регулювання діяльності підприємств дрібної промисловості в Україні у 1917–1928 рр. *Право і безпека*. 2009. С. 118–122.
175. Григоренко Д. А. Законодавче регулювання торгівлі в Україні за часів неп (1921–1929 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 214 с.
176. Сушко О. Формування системи приватної торгівлі в Україні 1920-х рр. *Пам'ять століть*. 2003. № 5. С. 120–130.
177. Пояснювальна записка до законопроекту «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (реєстр. № 7541 від 23.05.2005). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=24581](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=24581) (дата звернення: 07.07.2020).
178. Апанасенко К. І. Дозвільна система у сфері господарської діяльності: науково-практичний коментар Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: законодавство: судова практика: наук.-практ. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 312 с.
179. За принципом «мовчазної згоди». *Урядовий кур'єр*. 2008. № 172(17 верес.). С. 17.
180. Апанасенко Е. И. Философские и экономические исследования отношений в области управления экономикой (на примере разрешительных отношений в сфере хозяйствования). *Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины*. 2018. № 5 (110). С. 25–31.
181. Апанасенко К. І. Зміни організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування: тенденції останнього десятиліття. *Вісник господарського судочинства*. 2011. № 4. С. 120–128.
182. Апанасенко К. І. Юридична природа дозвільних відносин у сфері господарської діяльності. *Вісник господарського судочинства*. 2011. № 6. С. 128–137.
183. Апанасенко К. І. Торгові та промислові привілеї як історичні прототипи прав за документами дозвільного характеру. *Економіка та право*. 2016. № 1 (43). С. 40–52.
184. Апанасенко К. І. Про особливості дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Економіка та право*. 2019. № 4 (55). С. 13–23.
185. Апанасенко К. І. Дозвільні центри і центри надання адміністративних послуг: актуальний стан правового регулювання. *Актуальні проблеми запобігання та протидії корупції і охорони права власності*: зб. наук. праць. Другі юридичні читання. Тернопіль-Київ-Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. С. 10–13.

186. Апанасенко К. І. Актуальні питання функціонування центрів надання адміністративних послуг і дозвільних центрів. *Розумовські зустрічі: зб. наук. праць / Ін-т законодавства Верховної ради України; Український ін-т національної пам'яті; Дніпропетровський регіон. ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський ін-т регіон. досліджень. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2015. Вип. 2. С. 94–104.*

187. Апанасенко К. І. Окремі особливості дозвільних правовідносин у сфері господарювання. *Перші наукові читання пам'яті академіка В. К. Мамутова: матеріали круглого столу (м. Київ, 8 лютого 2019 р.).* Наук. ред. В. А. Устименко. К.: НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2019. С. 121–125.

188. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 19 с.

189. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2013. № 1. С. 101–104.

190. Джафарова О. В. Поняття та сутність дозвільних правовідносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право.* 2013. № 3-1. С. 208–211.

191. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

192. Клим О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. 21 с.

193. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної політики у сфері господарювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 36 с.

194. Кравцова Т. М. Державне регулювання господарської діяльності: адміністративно-правові аспекти: монографія. Суми: Мрія, 2006. 184 с.

195. Кравцова Т. Правова характеристика відносин, що виникають в сфері державного регулювання господарської діяльності. *Право України.* 2004. № 6. С. 31–35.

196. Кравцова Т. Правові форми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності. *Право України.* 2003. № 12. С. 45–47.

197. Мельник Р. С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості. *Право і безпека.* 2010. № 2 (34). С. 55–59.

198. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2012. 398 с.

199. Адміністративно-правове регулювання у сфері господарювання (адміністративно-господарське право): монографія / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ХМТ, 2011. 185 с.

200. Галуцько В. В. Предмет адміністративно-господарського права. *Форум права.* 2011. № 3. С. 141–145. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_3\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_3_26) (дата звернення: 10.10.2019).

201. Мамутов В. К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган. Москва: Юрид. лит., 1969. 240 с.

202. Васильєва Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 20 с.

203. Позняков С. Місце і роль норм адміністративного права у системі господарського механізму. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 2. С. 75–78.

204. Позняков С. Поняття і соціальна роль адміністративно-правової регламентації публічних господарських відносин в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 7. С. 35–38.

205. Позняков С. Роль спрямування та координації в адміністративно-правовому регулюванні публічних господарських відносин в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 10. С. 56–59.

206. Атаманова Ю. Особливості та класифікація засобів правового регулювання інноваційної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 2. С. 3–7.

207. Петров Є. В. До питання про поняття та основні риси адміністративно-господарських відносин. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 170–179.

208. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. *Мировая экономика и внутренний рынок: пер. с нем.* Москва: Волтерс Клувер, 2008. 400 с.

209. Лаптев В. В. Правовое положение хозяйственных органов в новых условиях. *Советское государство и право*. 1968. № 12. С. 70–78.

210. Хозяйственное право. Общие положения / под ред. В. В. Лаптева. Москва: Наука, 1983. 288 с.

211. Танчук И. А., Ефимочкин В. С., Абова Т. Е. Хозяйственные обязательства. Москва: Юрид. лит., 1970. 218 с.

212. Хозяйственное право / под ред. В. П. Грибанова, О. А. Красавчикова. Москва: Юрид. лит., 1977. 480 с.

213. Пилипенко А. Я. Правовое регулирование внутривладельческих отношений в производственном объединении. *Пилипенко А. Я. Вибране*. Київ: Освіта України, 2013. С. 231–376.

214. Красько И. Е. Актуальные проблемы советского хозяйственного права. Харьков: Вища школа, 1976. 112 с.

215. Пронська Г. В. Компетенція господарських міністерств Української РСР. *Пронська Г. В. Вибране*. Київ: Освіта України, 2013. С. 325–435.

216. Пронская Г. В. Проблемы правовой организации отраслевых хозяйственных систем Украинской ССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. *Пронська Г. В. Вибране*. Київ: Освіта України, 2013. 696 с. С. 285–324.

217. Пилипенко А. Я., Щербина В. С. Господарське право. Київ: Вентурі, 1996. 288 с.

218. Хозяйственное право: учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, К. С. Хахулин и др.; под ред. В. К. Мамутова. Киев: Юринком Интер, 2002. 912 с.

219. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських зобов'язань. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 240 с.

220. Коваль В. М. Організаційно-господарські відносини і зобов'язання. *Економіка та право*. 2011. № 3. С. 59–62.

221. Беяневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Юрінком Інтер 2006. 592 с.
222. Любченко П. М., Берездецький Ю. М. Організаційно-господарські повноваження: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6-2. Т. 2. С. 28–31.
223. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 32 с.
224. Петров Є. В. Історичні передумови становлення вітчизняного адміністративно-господарського права. *Право і безпека*. 2012. № 3 (45). С. 48–54.
225. Петров Є. Історичний погляд на концепцію радянського господарсько-адміністративного права. *Юридична Україна*. 2013. № 2. С. 31–37.
226. Петров Є. В. Від господарських до адміністративно-господарських правовідносин: деякі аспекти становлення наукової концепції. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2011. № 4. С. 167–173.
227. Мамутов В. К. Экономика и право. Сборник научных трудов. Киев: Юринком Интер, 2003. 544 с.
228. Віхров О. П. Договірні форми організаційно-господарських зобов'язань. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 5. С. 105–109.
229. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 55–64.
230. Мамутов В. Посилення публічних засад у правовому регулюванні господарської діяльності. *Право України*. 2009. № 9. С. 83–94.
231. Пронская Г. В. О профессионализме и нравственности в научном споре. *Пронська Г. В. Вибране*. Київ: Освіта України, 2013. С. 477–484.
232. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектору у процесах місцевого розвитку: монографія / Є. О. Фишка, О. В. Бойко-Бойчук, В. М. Вакуленко та ін.: за ред. Є. О. Фишка. Київ: Вирій, 2003. 168 с.
233. Знаменский Г. Л. Хозяйственное законодательство Украины: формирование и перспективы развития. *Новое хозяйственное право. Избранные труды: сб. науч. трудов*. Киев: Юринком Интер, 2012. С. 249–300.
234. Геєць В., Гриценко А. Економічні засади правового регулювання господарських відносин. *Економіка України*. 2008. № 5. С. 4–18.
235. Толстой Ю. К. О преподавании гражданского права на современном этапе. *Преподавание гражданского права в современных условиях*. Санкт-Петербург, 1999. С. 42–48.
236. Джафарова О. В. До питання про визначення предмета дозвільної діяльності у сфері економічної безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 11. С. 157–160.
237. Пахомова Т. М. Місце дозвільної системи в механізмі адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 26. С. 158–162.
238. Ткаченко В. І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань: монографія. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 344 с.
239. Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Ленинград: Лениздат, 1973. 328 с.

240. Все про зброю: Види, порядок придбання, використання та зберігання: навч. практ. посіб. / під заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва. Київ: Укр. акад. внутр. справ, 1996. 128 с.
241. Подлинев С. Д. Деятельность милиции по осуществлению разрешительной системы в условиях формирования рыночных отношений в Украине. Одесса, 1996. 144 с.
242. Джафарова О. В. Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 4/1. С. 46–53.
243. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Харків: Право, 2009. 128 с.
244. Джафарова О. В. Види дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 105–114.
245. Джафарова О. В. Дозвільні правовідносини в Україні: стан і перспективи розвитку. *Право і безпека*. 2014. № 2 (53). С. 25–30.
246. Червякова Т. А. Понятие и элементы разрешительной системы. *Административное право и процесс*. 2011. № 6. С. 43–45.
247. Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью: по материалам II Всесоюзной науч.-техн. конф. / под ред. Д. М. Гвишиани и С. Е. Каменицера. Москва: Экономика, 1968. 647 с.
248. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: Юрид. лит., 1966. 187 с.
249. Абова Т. Е. Охрана хозяйственных прав предприятий. Москва: Юрид. лит., 1975. 216 с.
250. Апанасенко К. І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект. монографія. Київ: Слово, 2010. 264 с.
251. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 20 с.
252. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2006. 17 с.
253. Комарницький В. М. Право надкористування (питання набуття цього права та інші). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені І. О. Дідоренка*. 2009. № 4. С. 151–159.
254. Кобецька Н. Р. Дозвільна система у сфері користування надрами. *Право і суспільство*. 2014. № 3. С. 140–146.
255. Вітвіцький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 18 с.
256. Фетисова С. В. Ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. 2009. № 4. С. 226–232.
257. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. 798 с.
258. Усенко Г. С. Поняття та зміст ліцензійно-дозвільної діяльності в сфері підприємництва. *Форум права*. 2010. № 2. С. 530–536. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_2\\_86](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_2_86) (дата звернення: 04.10.2019).

259. Віхров О. П. Організаційно-господарські зобов'язання з ліцензування господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 158–161.
260. Солошкіна І. В. Класифікація видів дозвільної діяльності щодо підприємництва. *Право і безпека*. 2006. № 5'3. С. 154–157.
261. Філіпова Т. Л. Процедура надання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання як особливий різновид адміністративних процедур. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 325–332.
262. Карпенко Н. М. Державний антимонопольний контроль процесів економічної діяльності: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Акад. муніцип. упр. Київ, 2010. 22 с.
263. Пасічник В. В. Характерні риси дозвільного провадження у сфері захисту економічної конкуренції при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 153–155.
264. Корчак Н. М. Державне регулювання відносин конкуренції в Україні (господарсько-правовий аспект): монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2014. 336 с.
265. Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць України). URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2207e40c-b8ab-486f-a1a4-496fc9f3fe48&title=ReiestrAdministrativnikhPoslugMistsevikhDerzhavnikhAdministratsiiTaOrganivMistsevogoSamovriaduvannia-uRozriziAdministrativno-teritorialnikhOdinitUkraini> (дата звернення: 15.06.2020).
266. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2018 р. у справі № 905/1552/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74963900> (дата звернення: 20.06.2020).
267. Постанова Верховного Суду від 12 березня 2020 р. у справі № 923/652/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88210956> (дата звернення: 20.06.2020).
268. Постанова Верховного Суду від 24 січня 2020 р. у справі № 821/235/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87129310> (дата звернення: 20.06.2020).
269. Економічна енциклопедія: у 3-х т. / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Академія, 2000. Т. 1. 864 с.
270. Мирясов Ю. А. Позиционное благо: общая характеристика и основные признаки. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: «Економічна»*. 2012. № 1011. С. 26–33.
271. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва: Статут, 1999. 712 с.
272. Общая теория права и государства: учебник: 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. В. Лазарева. Москва: Юристъ, 1999. 520 с.
273. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс: підруч. для вузів. Харків: Еспада, 2006. 775 с.
274. Лаптев В. В. Субъекты хозяйственного права. *Советское государство и право*. 1975. № 4. С. 80–88.

275. Пилипенко А. Я., Щербина В. С. Основи господарського права України. *Пилипенко А. Я. Вибране*. Київ: Освіта України, 2013. С. 7–229.
276. Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов. *Правоведение*. 1965. № 4. С. 58–59.
277. Теоретические проблемы хозяйственного права / под ред. В. В. Лаптева; Ин-т государства и права АН СССР. Москва: Наука, 1975. 412 с.
278. Ершова И. В., Иванова Т. М. Предпринимательское право: учеб. пособие. Москва: Юриспруденция, 1999. 336 с.
279. Заменгоф З. М. Имущественные права социалистического государственного предприятия (производственного объединения) в СССР. Москва: Знание, 1976. 64 с.
280. Туктаров Ю. Е. Имущественные права как объекты гражданско-правового оборота. *Актуальные проблемы гражданского права: сб. статей / под ред. О. Ю. Шиловцова*. Москва: НОРМА, 2003. Вып. 6. С. 101–136.
281. Зинченко С., Лапач В. Правовой статус имущества как объекта гражданских прав. *Хозяйство и право*. 2000. Приложение к № 8. 62 с. URL: <http://www.hozpravo.ru/assets/files/pdf/2000-08-p.pdf> (дата звернення: 17.06.2020).
282. Регельсбергер Ф. Общее учение о праве: пер. И. А. Базанова / под ред. Ю. С. Гамбарова. Москва: Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1897. 295 с.
283. Гамбаров Ю. С. Курс гражданского права. Часть общая. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича, 1911. Т. 1. 780 с.
284. Баришпольская Т. Ю. О процедурных нормах гражданского права. *Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования*. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1988. С. 310–314.
285. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения. *Советское государство и право*. 1966. № 10. С. 50–57.
286. Сліпченко С. О. Механізм правового регулювання особистих немайнових відносин з оборотоздатними об'єктами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2014. 39 с.
287. Гусь А. В. Нематеріальні активи: господарсько-правовий аспект: монографія. Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. 248 с.
288. Гусь А. В. Правовий режим нематеріальних активів у складі майна державних вищих навчальних закладів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Київ, 2015. 23 с.
289. Аксёнов А. П. Нематериальные активы: структура, оценка, управление: учеб.-метод. пособие. Москва: Финансы и статистика, 2007. 192 с.
290. Криштопа І. І. Методика та організація обліку та контролю нематеріальних активів: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.09 / Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ, 2008. 20 с.
291. Ягнюк В. А. Особенности признания нематериальными активами права пользования и права на осуществление деятельности. *Економіка. Фінанси. Право*. 2010. № 6. С. 27–31.
292. Бигдан И. А. Нематериальные активы: проблемы признания, учета и аудита. Харьков, 2005. 287 с.
293. Клименко А. Нематеріальні активи: від придбання до ліквідації: 2-ге вид., перероб. і доп. М. Пустовіт. Харків: Фактор, 2006. 400 с.

294. Practical guide on admissibility criteria. *Council of Europe / European Court of Human Rights*. 2014. 114 p.
295. Schröder M. Property protection of public licenses and permits. *China – EU Law Journal*. 2015. February. Vol. 4. Issue 1. Pp. 105–120.
296. Broemel R. Fundamental rights and fundamental freedoms framing market activities. *China – EU Law Journal*. 2015. Vol. 4. Issue 1. Pp. 11–32.
297. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за ред. В. М. Коссака. Київ: Істина, 2004. 976 с.
298. Маттеи У., Суханов Е. А. Основные положения права собственности. Москва: Юристъ, 1999. 384 с.
299. Кохановська О. Лекція «Об'єкти цивільних прав». *Право України*. 2014. № 2. С. 235–248.
300. Шимон С. І. Право власності на майнові права: замітки до наукової дискусії. *Держава і право*. 2012. Вип. 57. С. 318–323.
301. Синайский В. И. Русское гражданское право. Москва: Статут, 2002. 636 с.
302. Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. 719 с.
303. Васильковский Е. В. Учебник гражданского права. Санкт-Петербург: Изд. Юрид. книжного магазина Н. К. Мартынова, 1894. Вып. I. 169 с.
304. Саватье Р. Теория обязательств, юридический и экономический очерк: пер. с фр. и вступ ст. Р. О. Халфиной. Москва: Прогресс, 1972. 440 с.
305. Костюк В. Н. История экономических учений: учеб. пособие. Москва: Центр, 1997. 224 с.
306. Салатюк Н. М. Зарубіжний досвід регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища. *Наукові праці НУХТ*. 2010. № 36. С. 210–214.
307. Вінокуров Я. Аукціони вдосконалили до Нобелівської премії. *Економічна правда*. 12.10.2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/12/666190/> (дата звернення: 18.10.2020).
308. Broemel R. Concepts of economic freedoms in China and EU: a methodical approach. *China – EU Law Journal*. 2015. February. Vol. 4. Is. 1. Pp. 1–9.
309. Akao K.-I., Managl Sh. A tradable permit system in an intertemporal economy. *Environmental and Resource Economics*. 2013. № 55. Ч. 3. С. 309–336.
310. Manaka T. Multi-sector model of tradable emission permits. *Environmental and Resource Economics*. 2012. № 51. Ч. 1. С. 61–77.
311. Спасибо-Фатєєва І. В. Відчуження права оренди. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 4 (63). С. 118–127.
312. Спасибо-Фатєєва І. Обороздатність об'єктів цивільних прав. *Право України*. 2005. № 6. С. 34–37.
313. Шимон С. І. Майнові права як об'єкти цивільних правовідносин (теоретичні та практичні аспекти): автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.03 / Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2014. 40 с.
314. Шимон С. І. Відчуження майнових прав і «traditio» в зобов'язаннях купівлі-продажу. *Науковий вісник НУБІП України. Серія «Право»*. 2012. № 173-3. С. 154–160.
315. Шимон С. І. Передання товару, фікційна традиція та правова фікція у правовідносинах з купівлі-продажу майнових прав. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 317–322.



316. Цивільне право України: Академічний курс: підруч.: у 2 т.: вид. 2-ге, доп. і перероб. / за заг. ред. Я. М. Шевченка. Київ: Ін Юре, 2006. Т. 1: Загальна частина. 696 с.
317. Яворська О. Майнові права як об'єкти цивільного обороту. *Вісник Львівського університету імені Івана Франка. Серія юридична*. 2011. Вип. 53. С. 225–231.
318. Цивільне право України. Загальна частина: підруч.: 3-тє вид., перероб. і допов. / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 974 с.
319. Шимон С. І. Майнові права в контексті сучасних концепцій права власності в цивілістиці. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 192–195.
320. Кабмін схвалив проект Кодексу України про надра. *Rbc.ua*. 23.10.2013. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-prinyal-proekt-kodeksa-ukrainy-o-nedrah-23102013170900> (дата звернення: 10.02.2020).
321. Старженецкий В. В. Россия и Совет Европы: право собственности. Москва: Городец, 2004. 208 с.
322. Шупінська О. В. Реалізація європейських стандартів у сфері права власності в процесі європейської інтеграції України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2005. № 2. С. 94–98.
323. Орженецкий Р. Учение об экономическом явлении. Введение в теорию ценности. Одесса: Экономическая типография, 1903. 376 с.
324. Іванський А. Й. Роль юридичних фікцій у регулюванні відносин фінансово-правової відповідальності. *Форум права*. 2008. № 3. С. 202–207. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2008\\_3\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_3_30) (дата звернення: 04.11.2019).
325. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Учебное пособие (по изданию 1910-1912 гг.). В 2-х томах. Т. 2. Москва: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1995.
326. Мейер Д. И. Русское гражданское право: в 2-х ч. / ред. кол.: Е. А. Суханов, В. С. Ем, С. М. Корнеев. Москва: Статут, 1997. Ч. 1. 290 с.
327. Иоффе О. С. Советское гражданское право: курс лекций. Общая часть / отв. ред.: А. К. Юрченко. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1958. 511 с.
328. Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. Москва: Юриздат, 1940. 192 с.
329. Рибалкін В. О., Лазня І. В. Теорія власності: монографія. Київ: Логос, 2000. 279 с.
330. Домашенко М. В., Рубаник В. Є. Власність і право власності: Нариси з історії, філософії, теорії і практики регулювання відносин власності в Україні. Харків: Факт, 2002. 550 с.
331. Дробницкий О. Г. Мир оживших предметов. Проблема ценности и марксистская философия. Москва: Политиздат, 1967. 351 с.
332. Кант И. Основы метафизики нравственности: перевод. *Кант И. Собрание сочинений в шести томах* / под общ. ред. В. Ф. Асмуса. А. В. Гульги, Т. И. Ойзермана. Москва: Мысль, 1965. Т. 4. Ч. 1. С. 211–310.
333. Апанасенко К. І. Правова природа прав за документами дозвільного характеру: постановка питання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 2 (101). С. 56–64.
334. Апанасенко К. І. Окремі теоретичні питання організаційно-господарських відносин (на прикладі дозвільних відносин у сфері господарювання). *Економіка та право*. 2016. № 3 (45). С. 121–133.

335. Апанасенко Е. И. Правовое регулирование отношений в сфере выдачи и аннулирования разрешений предпринимателям в отдельных зарубежных странах. *Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины*. 2016. № 5 (98). С. 50–56.

336. Апанасенко К. І. Оборозодатність прав за документами дозвільного характеру: постановка проблеми. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 1 (104). С. 32–40.

337. Апанасенко К. І. Об'єктоздатність прав за документами дозвільного характеру і теорія права власності. *Економіка та право*. 2017. № 1 (46). С. 17–27.

338. Апанасенко К. І. Дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності та інші правовідносини дозвільного характеру. *Економіка та право*. 2017. № 3 (48). С. 16–26.

339. Апанасенко К. І. Класифікація документів дозвільного характеру і прав за ними. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 2 (107). С. 5–12.

340. Апанасенко К. І. Про теорію адміністративно-господарського права та адміністративно-господарських правовідносин. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*. 2016. № 1 (2). С. 15–22.

341. Апанасенко К. І. Документи дозвільного характеру, які видаються органами місцевого самоврядування. *Розумовські зустрічі: зб. наук. праць / Ін-т законодавства Верховної ради України; Український ін-т національної пам'яті; Дніпропетровський регіон. ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський ін-т регіон. досліджень*. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2017. Вип. 4. С. 52–61.

342. Апанасенко К. І. Щодо правового статусу державного адміністратора. *Розумовські зустрічі: матеріали наук.-практ. конф.* (м. Чернігів, 28 листопада 2012 р.) / Сіверський ін.-т регіон. досліджень; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2012. С. 5–10.

343. Апанасенко К. І. Категорія «власність» і документи дозвільного характеру: позиція Європейського Суду з прав людини. *Соціально-гуманітарні виклики 2015 року: матеріали доп. учасників наук.-практ. конф.* (м. Львів, 9 черв. 2015 р.). Львів: НАНР, 2015. Т. 2. С. 16–20.

344. Апанасенко К. І. Про дослідження дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності в юридичній науці. *Актуальні проблеми господарського права та процесу: зб. матеріалів круглого столу* (м. Київ, 30 жовтня 2015 р.). Київ: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2015. С. 64–68.

345. Апанасенко К. І. Щодо правової природи компетенції адміністраторів центрів надання адміністративних послуг у відносинах із суб'єктами господарювання. *Проблеми розвитку науки господарського права і вдосконалення господарського законодавства: матеріали круглого столу* (м. Київ, 4 грудня 2015 р.). Київ: Ліра-К, 2015. С. 9–13.

346. Апанасенко К. І. Про окремі проблеми правового режиму дозволу на порушення об'єктів благоустрою. *Інтеграція юридичної науки та практики з питань регулювання підприємницької діяльності як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства: матеріали наук.-практ. семінару* (м. Чернігів, 6 грудня 2016 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2016. С. 5–10.

347. Апанасенко К. І. Відносини дозвільного характеру у сфері конкуренції і дозвільні відносини у сфері господарювання: спроби порівняння. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених і студентів* (м. Чернігів, 17-18 травня 2017 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2017. С. 102–105.

348. Апанасенко К. І. Господарські договірні правовідносини та дозвільні правовідносини у сфері господарювання: точка перетину. *Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах Європи та Азії: матеріали XXXIX Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. Переяслав-Хмельницький, 2017. С. 66–68.*

349. Апанасенко Е. И. О классификации разрешительных правоотношений в сфере хозяйственной деятельности. *Проблемы социально-ориентированного инновационного развития белорусского общества и профсоюзы: материалы XXIV Междунар. науч.-практ. конф. (г. Гомель, 7 февраля 2020 г.) / под общ. ред. С. Д. Колесникова; Гомельский филиал Междунар. ун-та «МИТСО». Минск: ИПЧУП «ДОНАРИТ», 2020. С. 194–196.*

350. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. ВНЗ / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

351. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. Москва: НОРМА-ИНФРА \*М, 1999. 832 с.

352. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

353. Устименко В. А., Афоничкин А. А. Отношения в сфере управления хозяйственной деятельностью. *Экономика и право. 2008. № 3. С. 111–115.*

354. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2008. 16 с.

355. Апарова О. В. Теоретичні підходи до визначення поняття економічної політики. *Наука й економіка. 2014. № 1 (33). С. 218–224.*

356. Поединок В. В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: теоретичні проблеми: монографія. Ніжин: Аспект-Поліграф, 2013. 480 с.

357. Кухар В. І. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 20 с.

358. Policy Framework for Investment, 2015 Edition. OECD, 2015. 138 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264208667-en.pdf?expires=1600505472&id=id&accname=guest&checksum=4D446A71582ECFAD3E346DB1F7FA1196> (дата звернення: 02.09.2020).

359. Апанасенко К. І. Про дію принципу «єдиного вікна» у сфері інвестиційної діяльності. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина: тези Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених та студ. (м. Чернігів, 22-23 травня 2014 р.). Чернігів: Десна Поліграф, 2014. С. 167–172.*

360. Кейс-стаді «Впровадження інвестиційних інструментів» на регіональному та місцевому рівнях. Федерація канадських муніципалітетів; Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». 2020. 40 с. URL: [http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Case\\_Study\\_PLEDDG\\_Investments-web.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Case_Study_PLEDDG_Investments-web.pdf) (дата звернення: 02.09.2020).

361. Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2020. 135 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf> (дата звернення: 02.09.2020).

362. Апанасенко К. І. Про правове регулювання господарської компетенції дозвільних органів у харчовій галузі. *Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти*: зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. студентів і молодих учених (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2015. С. 667–670.

363. Ветвицький Д. О. Напрями та пріоритети розвитку державної екологічної політики України в умовах глобалізації. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2013. № 1. С. 108–121.

364. Васильєва М. И. Государственная экологическая политика как часть экологического права. *На пути к устойчивому развитию России*. 2006. Вып. 33. С. 21–33.

365. Жарова Л. В. Стратегічні засади та нормативно-правове забезпечення формування національної екологічної політики. *Механізм регулювання економіки*. 2008. № 4. Т. 2. С. 127–134.

366. Маслак О. І., Таловер В. А. Комплексна оцінка інвестиційної привабливості країни. *Економічний форум*. 2016. № 3. С. 51–59.

367. Третяк Н. М. Фактори формування інвестиційного клімату в Україні. *Фінансовий простір*. 2013. № 3 (11). С. 165–170.

368. Степаненко С. В. Фактори інвестування та інвестиційний клімат регіонів у контексті загальноекономічного розвитку України. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 4 (43). С. 1–9.

369. Петровська С. А. Оцінки інвестиційної привабливості регіону: порівняльний пофакторний аналіз. *Механізм регулювання економіки*. 2012. № 2. С. 90–97.

370. Бакалінська О. О. Захист економічної конкуренції: організаційно-правові засади державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2003. 20 с.

371. Беяневич О. А. Механізм правового регулювання відносин, що виникають у сфері економічної конкуренції. *Конкуренція*. 2003. № 3 (6). С. 28–30.

372. Никитченко Н. В. Поняття державного контролю у сфері господарської діяльності. *Visegrad journal on human rights*. 2014. № 2. С. 151–158.

373. Никитченко Н. В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Київ, 2015. 471 с.

374. Попелюк В. П. Правове регулювання відносин контролю у сфері господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2011. 18 с.

375. Постанова Верховного Суду від 25 квітня 2019 р. у справі № 826/1572/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81479055> (дата звернення: 26.05.2020).

376. Постанова Верховного Суду від 30 січня 2020 р. у справі №816/1098/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87297143> (дата звернення: 20.06.2020).

377. Постанова Верховного Суду від 19 березня 2019 р. у справі № 806/1334/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80548526> (дата звернення: 26.05.2020).

378. Халфина Р. О. *Общее учение о правоотношении*. Москва: Юрид. лит., 1974. 352 с.

379. Апанасенко К. І. Перелік дозвільних органів у значенні Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених і студентів* (м. Чернігів, 19-20 травня 2016 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2016. С. 114–120.

380. Апанасенко К. І. Правове регулювання дозвільних відносин у сфері дорожнього руху. *Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика* [зб. наук. пр.]: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 листопада 2018 р.): в 2-х ч. / МОН України, Мін-во регіон. розв., буд-ва та ЖКГ України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ-Тернопіль: Бескіді, 2018. Ч. 1. Вип. IV. С. 34–39.

381. Венедіктова І. В. Цивільно-правові способи захисту охоронюваних законом інтересів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 121–126. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_2\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_20) (дата звернення: 04.03.2020).

382. Ромовская З. В. Судебная защита охраняемого законом интереса. *Вестник Львовского университета*. 1983. Вып. 22. С. 72–81.

383. Бабецька І. Я. Законний інтерес та охоронюваний законом інтерес як різновиди інтересу в цивільному праві України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія «Право»*. 2016. № 2 (14). С. 158–164.

384. Гриценко Г. Г. Множинність осіб у цивільно-правовому зобов'язанні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.

385. Буренко Т. О. Особливості адаптації в Україні європейського досвіду функціонування інституту публічних послуг. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*. 2010. № 1. С. 28–34.

386. Пацурія Н. Б. Теоретичні проблеми страхових правовідносин (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2014. 29 с.

387. Поєдинок В. В. Теоретичні проблеми регулювання інвестиційної діяльності в Україні (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2013. 36 с.

388. Резнікова В. В. Теоретичні проблеми регулювання посередництва у сфері господарювання України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2011. 28 с.

389. Кологойда О. В. Господарсько-правове регулювання фондових відносин в Україні: монографія. Київ: Ліра-К, 2015. 704 с.

390. Сороченко А. В. Корпоративні права та обов'язки: господарсько-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 204 с.

391. Марченко М. Н. Теория государства и права. учебник: изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Велби, 2002. 640 с.

392. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

393. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: учебник. Москва: Юрайт-М, 2001. 432 с.

394. Сухонос В. В. Теорія держави і права: навч. посіб. Суми: ВТД «Університетська система», 2005. 536 с.

395. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для юрид. вузов и фак. Москва: НОРМА-ИНФРА\*М., 1999. 552 с.

396. Знаменский Г. Л. Хозяйственные правоотношения. *Знаменский Г. Л. Новое хозяйственное право. Избранные труды*: сб. науч. трудов. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 29–48.

397. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності як різновид організаційно-господарських правовідносин. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 10 (1). С. 1–6.

398. Войцеховська І. М. Господарсько-правове регулювання перестрахової діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2017. 20 с.

399. Цивільне право: підруч.: у 2-х т. / за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Харків: Право. 2011. Т. 1. 656 с.

400. Кириченко И. Г. Административно-правовые меры воздействия за нарушение правил разрешительной системы в отношении полиграфического оборудования: учеб. пособие. Киев: Высш. шк. МВД СССР, 1991. 91 с.

401. Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва: НОРМА-ИНФРА\*М, 2000. 640 с.

402. Апанасенко К. І. До питання про об'єкт дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Вісник господарського судочинства*. 2015. № 5. С. 123–133.

403. Леонова О. В. Розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають у сфері надкористування. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 2. С. 170–180.

404. Резнікова В. В. Об'єкт посередницьких правовідносин. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 416–421.

405. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.

406. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права. Москва: Юрид. лит., 1969. 175 с.

407. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Москва: Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР, 1947. 363 с.

408. Роз'яснення Мінекономрозвитку стосовно правомірності видачі ветеринарних документів безпосередньо суб'єктами надання адміністративної послуги від 11 квітня 2017 р. *Державна регуляторна служба України*: Офіційний веб-сайт. URL: [http://www.drs.gov.ua/permit\\_system/roz-yasnennya-minekonomrozvytku-stosovno-pravomirnosti-vydachi-veterynarnyh-dokumentiv-bezposeredno-sub-yektamy-nadannya-administratyvnoyi-poslugu/](http://www.drs.gov.ua/permit_system/roz-yasnennya-minekonomrozvytku-stosovno-pravomirnosti-vydachi-veterynarnyh-dokumentiv-bezposeredno-sub-yektamy-nadannya-administratyvnoyi-poslugu/) (дата звернення: 09.02.2020).

409. Щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 3 грудня 2009 р. № 14871. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v4871563-09?find=1&text=%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BC%D0%BE%D0%B2#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v4871563-09?find=1&text=%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BC%D0%BE%D0%B2#w1_1) (дата звернення: 09.02.2020).

410. Тодошак О. В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травня 2020 р.): у 3 т. / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 17–20.

411. Грінь А. А. До питання про поняття «дискреційні повноваження органів виконавчої влади». *Держава і право*. 2014. Вип. 65. С. 101–107.

412. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов: учеб. пособие. Москва: Юрид. лит., 1986. 224 с.

413. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 3. С. 10–15.

414. Хозяйственный кодекс Украины: научно-практический комментарий / под общ. ред. А. Г. Бобковой. Харьков: Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н.Н., 2008. 1296 с.

415. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 264 с.

416. Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2018 р. у справі № 820/10817/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72288017> (дата звернення: 09.04.2020).

417. Постанова Верховного Суду від 30 січня 2020 р. у справі №816/1098/16). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87297143> (дата звернення: 09.04.2020).

418. Постанова Верховного Суду від 19 березня 2019 р. у справі № 806/1334/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80548526> (дата звернення: 09.04.2020).

419. Апанасенко К. І. Проблеми процедури поновлення безпідставно анульованих документів дозвільного характеру. *Правове регулювання ринків капіталів, товарів, праці*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 9 грудня 2011 р.). Донецьк: ДонНУ, 2011. С. 135–137.

420. Заярний О. Деякі особливості застосування адміністративно-господарських санкцій у сфері управління економікою. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2011. № 89. С. 69–76.

421. Заярний О. А. Відповідальність в організаційно-господарських відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2011. 18 с.

422. Татькова З. Ф. Відповідальність у формі застосування адміністративно-господарських санкцій. *Форум права*. 2011. № 1. С. 998–1007. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_1\\_161](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_161) (дата звернення: 03.02.2020).

423. Толстой Ю. К. К теории правоотношения: монография. Ленинград: ЛГУ, 1959. 88 с.

424. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Москва: Изд-во АН СССР, 1958. 187 с.
425. Проблемы теории государства и права: Учебник / под ред. С. С. Алексеева. Москва Юрид. лит., 1987. 448 с.
426. Разбейко Н. В. Деякі ознаки юридичних фактів у господарських відносинах. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 202–208.
427. Постанова Верховного Суду від 10 лютого 2020 р. у справі № 826/8793/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87478759> (дата звернення: 30.03.2020).
428. Постанова Верховного Суду від 10 жовтня 2018 р. у справі № П/811/43/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77025241> (дата звернення: 30.03.2020).
429. Пучковська І. Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 42 с.
430. Проценко І. О. Види забезпечення належного виконання зобов'язань у цивільному праві України: єдність та диференціація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 18 с.
431. Господарський кодекс України. Науково-практичний коментар / за ред. В. М. Коссака. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 672 с.
432. Андросов С. М. Забезпечення виконання господарських зобов'язань у сфері банківського кредитування: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2008. 18 с.
433. Проценко І. О. Оптимізація системи видів забезпечення виконання зобов'язань *Право і безпека*. 2006. № 5'2. С. 119–122.
434. Мамутов В. К., Овсиенко В. В., Юдин В. Я. Предприятие и материальная ответственность: монографія. Київ: Наукова думка, 1971. 190 с.
435. Шевченко Н. М. Господарсько-правова відповідальність та господарські санкції. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3. С. 175–179.
436. Шпомер А. Господарська відповідальність як метод державного регулювання економіки. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 7. С. 7–8.
437. Господарське право: практикум / В. С. Щербина, Г. В. Пронська, О. М. Вінник та ін.; за заг. ред. В. С. Щербини. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
438. Мартиновський В. В. Дозвільні правовідносини: структура, ознаки та види. *Проблеми законності*. 2011. № 115. С. 89–95.
439. Рафальський А. Р. Механізм реалізації норм права щодо надання реєстраційних послуг у ветеринарній та фітосанітарній сферах України у формі правовідносин. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 6. Т. 3. С. 12–15.
440. Алексеев С. С. Общая теория права: курс в 2-х т. Москва: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
441. Апанасенко Е. И. Средства обеспечения исполнения обязательств сторон разрешительных правоотношений в сфере хозяйствования. *Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины*. 2020. № 2 (119). С. 39–45.
442. Апанасенко К. І. Проблеми юридичної відповідальності за порушення законодавства, що регулює дозвільну діяльність. *Право та управління*. 2012. № 1. С. 36–50.



443. Апанасенко К. І. Суб'єктний склад правовідносин, урегульованих Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». *Вісник господарського судочинства*. 2016. № 5—6. С. 103—112.

444. Апанасенко К. І. Про судову практику у спорах, що виникають у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання. *Економіка та право*. 2020. № 3 (58). С. 13—26.

445. Апанасенко К. І. Про господарську компетенцію окремих учасників дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Розумовські зустрічі: зб. наук. праць* / Ін-т законодавства Верховної ради України; Український ін-т національної пам'яті; Дніпропетровський регіон. ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський ін-т регіон. досліджень. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2016. Вип. 3. С. 83—94.

446. Апанасенко К. І. Про права суб'єктів господарювання в дозвільних правовідносинах у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*. 2019. № 1 (5). С. 7—13.

447. Апанасенко К. І. Трактуння поняття «об'єкт господарських правовідносин» в сучасній науці господарського права. *Перспективні напрями наукових досліджень – 2015: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Братислава, 17–22 жовтня 2015 р.)*. Братислава, 2015. С. 149–150.

448. Апанасенко К. І. Поняття дозвільних органів: наявні підходи в українській правовій науці. *Ukraine – EU. Modern technology, business and law: collection of international scientific papers: in 2 parts*. Chernihiv: CNUT, 2016. Part 2. Pp. 283–286.

449. Апанасенко К. І. Обов'язки учасників дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Господарське право та процес в умовах трансформації суспільних відносин: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 27 вересня 2019 р.)*. Кривий Ріг: ДЮІ МВС України, 2019. С. 12–16.

450. Апанасенко К. І. Щодо підстав виникнення, зміни й припинення дозвільних правовідносин у сфері господарювання. *Інноваційний розвиток інформаційного суспільства: економіко-управлінські, правові та соціокультурні аспекти: зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих учених (м. Чернігів, 17 грудня 2019 р.)*. Чернігів: ЧНТУ, 2019. С. 202–206.

451. Апанасенко К. І. Дозвіл та правові інструменти правового режиму господарювання в умовах карантину в Україні. *Другі наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова* (м. Київ, 3 липня 2020 р.) / наук. ред. В. А. Устименко. Київ: НАН України; ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України», 2020. С. 167–171.

452. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2005. Т. 2: Особлива частина. 624 с.

453. Джуринський О. Поняття та види джерел господарського права України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 2 (101). С. 93–95.

454. Прилуцький Р. Б. Договір та звичай як джерела господарського права України. *Юридична наука*. 2012. № 6. С. 59–70.

455. Алексеев С. С. Государство и право: учеб. пособие. Москва: ТК Велби; Проспект, 2006. 152 с.

456. Знаменський Г. Л. Конституція України і стратегія розвитку економіки. *Новое хозяйственное право. Избранные труды*: сб. науч. трудов. Київ: Юринком Інтер, 2012. С. 337–339.

457. Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів. *Наукові записки*. 2004. Т. 26. С. 3–9.

458. Кобецька Н. Р. Сучасні тенденції вдосконалення дозвільних процедур у відносинах використання природних ресурсів. *Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу*: матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу (м. Дніпро, 28 жовтня 2016 р.). Дніпро: НГУ, 2016. С. 134–136.

459. Елюбаев Ж. С. Сравнительный анализ законодательства о недрах и недропользовании Украины и Республики Казахстан (плюсы и минусы). *Земельне право України: теорія і практика*. 2009. № 10. С. 35–43.

460. Ігри газових престолів: «схеми» у сфері видобутку газу [ГО «Діксі груп»]. Київ: ТОВ «СІА», 2015. 38 с.

461. Черкашина М. К. Юридичні гарантії права на полювання. *Адміністративне право*. 2009. № 10. С. 171–174.

462. Черкашина М. К. Юридичні гарантії права природокористування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 20с.

463. Новикова Е. В. О проблемах реформирования законодательства о недрах. *Государство и право*. 2007. № 4. С. 18–24.

464. Євстігнєєв А. С. Правові проблеми реалізації принципу ВАТ при видачі дозвільних документів на право спеціального природокористування в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. Вип. 1. С. 260–263.

465. Жарая С. Б. Європейський досвід регулювання вільного переміщення послуг на внутрішньому ринку. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10zsbpvr.pdf> (дата звернення: 12.09.2019).

466. Апанасенко К. І. Зобов'язання України в рамках Угоди про асоціацію з ЄС у галузі управління господарською діяльністю. *Проблеми громадянського поступу українського суспільства: філософсько-правові та соціально-психологічні аспекти*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 21 січня 2015 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2015. С. 18–24.

467. Мамутов В. К. Гармонизация с хозяйственным правом ЕС законодательства отдельных стран (тезисы доклада). *Гармонизация законодательства Украины и международная интеграция: внешнеэкономический аспект*: сб. науч. тр. / редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др.; Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. Донецк: ООО «Юго-Восток Лтд», 2006. С. 95–105.

468. Репецький В. М., Мотиль В. І. Місце Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року в правовій системі Німеччини та України: порівняльний аналіз: навч. посіб. Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2005. 180 с.

469. Рабінович П. М., Раданович Н. М. Європейська Конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти). Львів: Астрон, 2002. 192 с.

470. Капустинський В. А. Вплив діяльності Європейського суду з прав людини на формування національних правозахисних систем і дотримання державами стандартів захисту прав людини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Ін-т законодавства ВР України. Київ, 2006. 20 с.

471. Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики. Київ: Український Центр Правничих Студій, 2003. 582 с.
472. Знаменський Г. Л. Господарський кодекс України: концептуальний задум і реалії законотворення. *Новое хозяйственное право. Избранные труды*: сб. науч. трудов. Київ: Юринком Интер, 2012. С. 348–358.
473. Конституційні засади економічної системи України: монографія / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, В. М. Кампо, Р. О. Коваленко, М. В. Савчин; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток», 2011. 258 с.
474. Скупінський О. Конституційно-правові принципи економічної системи України. *Вісник Академії правових наук*. 2010. № 2 (61). С. 196–206.
475. Апанасенко К. І. До питання про принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми функціонування держави та тенденції захисту прав і свобод людини*: зб. матеріалів юрид. наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Київ, 4 жовтня 2011 р.). Київ, 2011. С. 166–171.
476. Коммерческий кодекс Франции: пер. с фр., предисл., доп., коммент. и слов.-справ. В. Н. Захватаева. Москва: Волтерс Клувер, 2008. 1272 с.
477. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38259854#pos=129;-60](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854#pos=129;-60) (дата звернення: 29.05.2019).
478. Мамутов В. К. Заинтересованность и самоусиление. *Економіка та право*. 2017. №3 (48). С. 3–15.
479. Розовский Б. Г. Король жив. Но нуждается в лечении. Чернигов: Десна Полиграф, 2017. 232 с.
480. Подцерковний О. П. Щодо концептуальних засад поглиблення кодифікації господарського законодавства України. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 724–726.
481. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 червня 2016 р. у справі № 826/2002/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/58923262> (дата звернення: 10.06.2019).
482. Апанасенко К. І. Проблеми правового регулювання дозвільних відносин у сфері розміщення зовнішньої реклами. *Актуальні проблеми правового регулювання підприємницької діяльності в Україні та країнах Європейського Союзу*: матеріали наук.-практ. семінару (м. Чернігів, 9 грудня 2017 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2017. С. 8–12.
483. Щодо дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами: Лист Державної регуляторної служби України від 9 серпня 2018 р. № 8029/0/20-18. *Державна регуляторна служба України*: Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.drs.gov.ua/deregulation/lyst-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-vid-19-09-2018-9276-0-20-18-na-ministerstvo-yustytysi-ukrayiny/> (дата звернення: 10.06.2019).
484. Ференс О. М. Інвестиційний клімат України. *Міністерство юстиції України*: Офіційний сайт. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_11352](https://minjust.gov.ua/m/str_11352) (дата звернення: 10.03.2020).
485. Ющик О. І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність): критичний нарис. Київ: Оріяни, 2002. 112 с.

486. Бурлай Є. Мовчазні феномени в праві. *Антропологія права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи)*: статті учасників III Всеукр. круглого столу (м. Львів, 23-24 листопада 2007 р.). Львів: СПОЛОМ, 2008. С. 77–109.

487. Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.

488. Якушев В. С. О поняттии правового института. *Правоведение*. 1970. № 6. С. 61–67.

489. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: Юрид. думка, 2008. 336 с.

490. Заморська Л. І. Інститут права як вираження правової нормативності та його властивості. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.). Одеса: НУ «ОЮА», 2013. Т. 1. С. 79–81.

491. Петришин О., Погребняк С. Система права: загальнотеоретична характеристика. *Право України*. 2017. № 5. С. 9–17.

492. Алексеев С. С. Структура советского права. Москва: Юрид. лит., 1975. 264 с.

493. Подцерковний О. Про перевірку висновків науки господарського права тенденціями розвитку господарського законодавства. *Право України*. 2010. № 8. С. 39–46.

494. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. Харків: Консум, 2001. 656 с.

495. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. навч. посіб.: вид. 9-те, зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.

496. Поленина С. В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права. *Правоведение*. 1975. № 3. С. 71–79.

497. Господарський кодекс України: науково-практ. коментар / О. І. Харитонова, Є. О. Харитонов, В. М. Коссак та ін.; за ред. О. І. Харитонової. Харків: Одіссей, 2006. 832 с.

498. Віхров О. П., Віхрова І. О. Про систему господарського права. *Економіка та право. Серія «Право»*. 2017. № 1 (46). С. 28–33.

499. Анакіна Т. М. Судовий прецедент у праві Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 19 с.

500. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод Європейським судом з прав людини та судами України: навч. посіб. / М. В. Мазур, С. Р. Тагієв, А. С. Беніцький, В. В. Кострицький. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 600 с.

501. Вильдхабер Л. Прецедент в Европейском суде по правам человека. *Государство и право*. 2001. № 12. С. 5–17.

502. Татьков В. І. Дискусійні питання забезпечення єдності судової практики в господарському судочинстві. *Університетські наукові записки*. 2012. № 4 (44). С. 239–248.

503. Шевчук С. В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 225 с.

504. Дашковська О. Судовий прецедент і судова практика як джерела права. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 1 (64). С. 34–41.

505. Кот О. В. Судові акти в господарському процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва. Київ, 2011. 21 с.
506. Тополевський Р. Система джерел права України: сучасний стан і перспективи розвитку. *Право України*. 2017. № 6. С. 27–33.
507. Хорошковська Д. Ю. Роль судової практики в системі джерел права України. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2004. Т. 26. С. 91–94.
508. Косович В. Судова практика як засіб подолання недоліків нормативно-правових актів України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Вип. 62. С. 14–22.
509. Коверзнев В. О. Господарсько-правове забезпечення кооперації в Україні: монографія. Чернігів: НАН України, ІЕПД, 2017. 384 с.
510. Добровольська В. Сутність та перспективи подальшого розвитку господарського судочинства. *Право України*. 2009. № 2. С. 176–183.
511. Федотова О., Ніколов Д. Спори з ДАБІ: нові підходи ВС. *Юридична газета*. 2018. № 43-44. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/spori-z-dabi-novi-pidhodi-vs.html> (дата звернення: 31.10.2018).
512. Голубєва Н. Ю. Розгляд судами справ про визнання права власності на об'єкти самочинного будівництва. *Юридичний вісник*. 2016. № 4. С. 91–99.
513. КГГА составила список незаконных строек в Киеве. *UA.news* (11.10.2019). URL: <https://ua.news/ru/kgga-sostavila-spisok-nezakonnih-stroek-v-kieve/> (дата звернення: 05.06.2020).
514. Звіт про результати діяльності Держархбудінспекції за 2019 рік. *Державна архітектурно-будівельна інспекція*: Офіційний веб-сайт. URL: <http://dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Richnyj-zvit-2019-1.pdf> (дата звернення: 05.06.2020).
515. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479> (дата звернення: 25.03.2020).
516. Постанова Верховного Суду від 5 червня 2019 р. у справі №816/581/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82223773> (дата звернення: 25.03.2020).
517. Постанова Верховного Суду від 24 березня 2020 р. у справі № 640/13670/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88407358> (дата звернення: 03.04.2020).
518. Постанова Верховного Суду від 21 березня 2019 р. у справі №817/98/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80633154> (дата звернення: 03.04.2020).
519. Постанова Верховного Суду від 20 травня 2019 р. у справі № 826/11885/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81857354> (дата звернення: 03.04.2020).
520. Постанова Верховного Суду від 11 вересня 2019 р. у справі № 826/15869/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84195854> (дата звернення: 12.04.2020).
521. Постанова Верховного Суду від 16 травня 2019 р. у справі № 818/600/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81795762> (дата звернення: 12.04.2020).

522. Постанова Верховного Суду від 22 січня 2020 р. у справі №826/9749/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87129330> (дата звернення: 12.04.2020).

523. Постанова Верховного Суду від 10 січня 2019 р. у справі № 813/3145/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79124817> (дата звернення: 12.04.2020).

524. Щекин Д. М. Юридические презумпции в налоговом праве: учеб. пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. Москва: МЗ Пресс, 2002. 252 с.

525. Ул'яновська О. В. Розмежування понять правової презумпції та правової фікції. Погляди провідних науковців. *Віче*. 2011. № 10. С. 26–30.

526. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підруч. Київ: Кондор, 2006. 477 с.

527. Котуха О. С. Класифікація та характеристика окремих видів юридичних презумпцій. *Європейські перспективи*. 2012. № 2. Ч. 1. С. 79–86.

528. Постанова Верховного Суду від 19 червня 2018 р. у справі № 826/17845/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74784876> (дата звернення: 04.04.2020).

529. Постанова Верховного Суду від 29 жовтня 2019 р. у справі № П/811/3234/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85269005> (дата звернення: 04.04.2020).

530. Постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 р. у справі № 638/8281/15-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81759371> (дата звернення: 04.04.2020).

531. Постанова Верховного Суду від 25 червня 2018 р. у справі № 910/8682/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74899086> (дата звернення: 04.04.2020).

532. Постанова Верховного Суду від 15 травня 2018 р. у справі № 317/576/17 (2-а/317/39/2017). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74003263> (дата звернення: 04.04.2020).

533. Постанова Верховного Суду від 15 серпня 2018 р. у справі № 910/15853/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75895971> (дата звернення: 04.04.2020).

534. Постанова Верховного Суду від 12 жовтня 2018 р. у справі № 925/119/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77149636> (дата звернення: 04.04.2020).

535. Постанова Верховного Суду від 10 квітня 2018 р. у справі № 923/771/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73397287> (дата звернення: 04.04.2020).

536. Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва): Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30 березня 2012 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-12#Text> (дата звернення: 30.03.2020).

537. Огляд практики розгляду справ зі спорів, які виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 р. № 21. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_21\\_2015/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_21_2015/) (дата звернення: 30.03.2020).

538. Постанова Верховного Суду від 17 липня 2018 р. у справі № 820/3183/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75326941> (дата звернення: 04.04.2020).

539. Постанова Верховного Суду від 31 липня 2018 р. у справі № 813/6426/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75631791> (дата звернення: 04.04.2020).

540. Постанова Верховного Суду від 7 вересня 2018 р. у справі № 813/6284/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76381157> (дата звернення: 04.04.2020).

541. Постанова Верховного Суду від 6 березня 2019 р. у справі № 814/2645/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80268997> (дата звернення: 04.04.2020).

542. Постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 р. у справі № 813/6423/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81759552> (дата звернення: 04.04.2020).

543. Постанова Верховного Суду від 19 червня 2019 р. у справі № 813/4993/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82997447> (дата звернення: 04.04.2020).

544. Постанова Верховного Суду від 29 січня 2020 р. у справі № 642/6010/16-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87334290> (дата звернення: 04.04.2020).

545. Дайджест судової практики Верховного Суду у справах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав, від 01.11.2019. *Верховний Суд: Офіційний веб-сайт*. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest\\_Ekologia.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_Ekologia.pdf) (дата звернення: 02.04.2020).

546. Степаненко Т. В. Відкриття провадження у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб. *Форум права*. 2007. № 3. С. 256–263. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07stvnko.pdf> (дата звернення: 10.04.2020).

547. Степаненко Т. В. Щодо процесуального положення осіб, які звертаються до суду з позовом про захист невизначеного кола осіб. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2007. № 1. Т. 20 (59). С. 149–155.

548. Третяк Т. О. Правові питання доступу до правосуддя громадськості з питань, що стосуються охорони навколишнього середовища. *Земельне право України: теорія і практика*. 2012. № 6. С. 28–33.

549. Кобецька Н. Р. Екологічні права громадян України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права імені В.М. Корецького. Київ, 1998. 17 с.

550. Козак З., Тустановська І. Доступ до правосуддя з питань довкілля: посіб. Львів: Мета, 2002. 200 с.

551. Краснова М. В. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2000. Вип. 40. С. 30–35.

552. Гуржеєва Н. Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні. Вивчення можливостей розбудови інституту групового позову в Україні. Київ: Спільнота споживачів та громадські об'єднання, 2009. 106 с.

553. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес). *Голос України*. 2005. № 10. 20 січня.

554. Постанова Верховного Суду від 20 лютого 2019 р. у справі № 522/3665/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80167902> (дата звернення: 24.04.2020).

555. Постанова Верховного Суду від 3 квітня 2018 р. у справі № 826/16924/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73173544> (дата звернення: 24.04.2020).

556. Постанова Верховного Суду від 28 листопада 2018 р. у справі №910/1738/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78412704> (дата звернення: 24.04.2020).

557. Чепис О. І. Охоронюваний законом інтерес в цивільному праві: поняття та структура. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 1. С. 129–134.

558. Венедіктова І. Категорія охоронюваного законом інтересу в цивільному праві України. *Приватне право*. 2013. № 1. С. 146–158.

559. Гетманцев М. О. Категорія «інтерес» у цивільному процесуальному праві. *Приватне право і підприємництво*. 2016. Вип. 15. С. 38–42.

560. Лучина С. В. Взаимодействие субъектов, обладающих тождественными материально-правовыми интересами в гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Волгоградский гос. ун-т. Волгоград, 2001. 28 с.

561. Бутирський А. А. До проблемних питань визначення підвідомчості справ адміністративним судам. *Держава і право*. 2009. Вип. 45. С. 253–257.

562. Снідевич О. С. Проблеми розмежування юрисдикцій. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 2. С. 41–53.

563. Резнікова В. Підвідомчість справ господарським судам України: проблеми теорії та практики. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2014. № 1 (99). С. 24–32.

564. Постанова Верховного Суду від 3 липня 2019 р. у справі №761/33069/16-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82998163> (дата звернення: 25.10.2020).

565. Беляневич О. До питання про адміністративний позов. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 1 (68). С. 138–147.

566. Борденюк В. В. Деякі питання розмежування повноважень між адміністративними та господарськими судами. *Вісник Вищого господарського суду України*. 2011. № 1. С. 131–137.

567. Коверзнев В. О. Розмежування юрисдикції адміністративних та господарських судів: проблеми теорії і практики. *Форум права*. 2013. № 2. С. 223–229. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_2\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_34) (дата звернення: 25.10.2020).

568. Беляневич О. Мета сучасного господарського процесуального права: доктринальний погляд. *Право України*. 2020. № 7. С. 13–31.

569. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 грудня 2018 р. у справі № 804/3091/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78529801> (дата звернення: 25.10.2020).

570. Ямковий В. І. Впровадження судового прецеденту як необхідний елемент гармонізації законодавства України з європейськими правовими системами. *Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 2. С. 25–30.



571. Луць А. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 304 с.

572. Туманов В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. Москва: НОРМА, 2001. 304 с.

573. Дудаш Т. І. Практика Європейського суду з прав людини: навч.-практ. посіб. Київ: Алерта, 2013. 368 с.

574. Апанасенко К. І. Про практику Європейського Суду з прав людини у сфері захисту прав суб'єктів господарювання. *Вісник господарського судочинства*. 2014. № 3. С. 80–90.

575. Мармазов В., Пушкар П. Деякі особливості захисту права власності відповідно до статті 1 Першого протоколу до Європейської конвенції прав людини. *Європейський суд з прав людини. Базові матеріали. Застосування практики*. Київ: Український Центр Правничих Студій, 2003. С. 568–571.

576. Беляневич О. А. Поняття легітимних очікувань та проблеми його застосування судами України. *Приватне право і підприємництво*. 2016. Вип. 16. С. 41–44.

577. Карсс-Фриск М., Жеребцов А. Н., Меркулов В. В., Эртель А. Г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статья 1 Протокола № 1. Право на собственность. Москва: Российская академия правосудия; Совет Европы, 2002. URL: <http://www.echr.ru/documents/manuals/HandbookJudges/HandbookJudges.pdf> (дата звернення: 10.10.2019).

578. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції: вид. 2-е, випр., доп. Київ: Реферат, 2007. 848 с.

579. Шимон С. І. Поняття майнових прав в контексті Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 228–235.

580. Ліщина І., Фулей Т., Хембах Х. Застосування Європейської конвенції з прав людини при розгляді в судах господарських справ: посіб. для суддів. Київ: Істина, 2011. 208 с.

581. Мірошніченко О. А. Право власності в розумінні Європейського суду з прав людини (загальна характеристика). *Форум права*. 2013. № 2. С. 371–374. URL: [file:///C:/Users/Acer/Downloads/FP\\_index.htm\\_2013\\_2\\_57%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/Downloads/FP_index.htm_2013_2_57%20(1).pdf) (дата звернення: 11.06.2019).

582. Short survey of the main judgments and decisions delivered by the Court in 2012. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Short\\_Survey\\_2012\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_2012_ENG.pdf) (дата звернення: 10.11.2019).

583. Право власності за Європейською конвенцією з прав людини / А. Гржич та ін. Київ: Фенікс, 2007. 56 с.

584. Гомиен Донна. Комментарий к Европейской конвенции о защите прав человека. Страсбург: Совет Европы, 1995. 136 с.

585. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к защите прав человека. Судебная практика с 1960 по 2002 г. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 1072 с.

586. Манукян В. И. Международная защита прав человека: право, прецеденты, комментарии: Научно-практическое пособие. Киев: Истина, 2010. 480 с.

587. Overview of the Court's case-law from 1 January to 15 June 2016. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Short\\_Survey\\_January\\_June\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_January_June_2016_ENG.pdf) (дата звернення: 10.11.2019).

588. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Megadat.com SRL v. Moldova» (№ 21151/04, 8 квітня 2008 р.) // Short survey of the main judgments and decisions delivered by the court in 2008. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Short\\_Survey\\_2008\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_2008_ENG.pdf) (дата звернення: 10.11.2019).

589. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd проти Польщі» (№ 51728/99, 30 листопада 2005 р.). *Європейський суд з прав людини: Офіційний веб-сайт*. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#%22appno%22:\[%2251728/99%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-69939%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#%22appno%22:[%2251728/99%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-69939%22]}) (дата звернення: 10.11.2019).

590. Апанасенко Е. И. Защита прав, основанных на лицензиях и разрешениях, Европейским судом по правам человека. *Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины*. 2017. № 2 (101). С. 59–65.

591. Рожкова М. А. Понятие «имущество» в правоположениях Европейского суда по правам человека. *Объекты гражданского оборота: сб. статей / отв. ред. М. А. Рожкова*. М.: Статут, 2007. С. 95–112.

592. Огляд практики застосування суддями Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду рішень Європейського суду з прав людини при прийнятті постанов за 2018 рік. *Верховний Суд: Офіційний веб-сайт*. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/oglyad\\_prakt\\_kgs\\_1.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/oglyad_prakt_kgs_1.pdf) (дата звернення: 02.06.2020).

593. Апанасенко К. І. Про джерела правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарської діяльності. *Економіка та право*. 2019. № 3 (54). С. 3–23.

594. Апанасенко К. І. Директива ЄС про послуги на внутрішньому ринку та дозвільне законодавство у сфері господарювання. *Правове забезпечення соціально-економічного розвитку: стан та перспективи: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяченої 35-річчю кафедри господарського права Донецького нац. ун-ту ім. Василя Стуса (м. Вінниця, 11-12 жовтня 2019 р.)*. Вінниця: ТОВ Віндрук, 2019. С. 46–48.

595. Апанасенко К. І. Про судову практику застосування норм дозвільного законодавства про принцип мовчазної згоди. *Травневі правові читання: матеріали І Всеукр. наук.-практ. конф. здобувачів та викладачів закладів вищої освіти*. Черкаси: ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2020. С. 125–127.

596. Апанасенко К. І. До питання про судовий захист інтересів громадян і суб'єктів господарювання. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина: матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених і студентів (м. Чернігів, 14-15 травня 2020 р.)*. Чернігів: ЧНТУ, 2020. С. 89–92.

597. Джафарова О. В. Зовнішньоекономічна діяльність держави та роль дозвільної системи в її реалізації. *Право і безпека*. 2013. № 1 (48). С. 62–66.

598. Ніканорова О. Митні правовідносини як різновид правових відносин в Україні. *Митна справа*. 2014. № 6 (96). Ч. 2. Кн. 2. С. 463–469.

599. Гуд А. М. Структура та шляхи модернізації нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств в Україні. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). С. 22-28.

600. Ківалов С. В. Організаційно-правові основи митної справи в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Одес. держ. ун-т ім. І. І. Мечникова. Одеса, 1996. 40 с.

601. Шульга М. Г. Нетарифні заходи регулювання в зовнішньоекономічних відносинах. *Проблеми законності*. 2011. № 117. С. 69–76.

602. Сандоровский К. К. Таможенное право в Украине. учеб. пособие для студ. Киев: Вентури, 2000. 208 с.

603. Федотова І. О. Митні правовідносини: поняття, склад, класифікація. *Право та управління*. 2011. № 2. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/1802/%D4> (дата звернення: 18.06.2020).

604. Оніщик Ю. В. Сутність митних правовідносин: проблеми сучасної інтерпретації. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 240–245.

605. Василенко В. М. Митні правовідносини в Україні: поняття, ознаки та структура. *Право і безпека*. 2013. № 3 (50). С. 27–31.

606. Шматков И.И. Таможенные отношения как специфический вид правовых отношений. *Закон и право*. 2004. № 7. С. 36–39.

607. Митне право України: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Ченцова та Д. В. Приймаченка. Київ: Істина, 2008. 328 с.

608. Оніщик Ю. В. Правова природа митних правовідносин. *Держава і право*. 2011. Вип. 52. С. 219–224.

609. Приймаченко Д. В., Федотова І. О. Сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1(І). С. 259–264.

610. Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права. *Государство и право*. 1995. № 3. С. 13–21.

611. Коломоець Т. О. Митне право як складник системи новітнього публічного права України. *Митна справа*. 2006. № 2. С. 39–42.

612. Мицик В. В. Поняття, місце і роль сучасного митного права та його складових: міжнародного, національного і позитивного митного права країни. *Український часопис міжнародного права*. 1994. № 1. С. 76–77.

613. Мельник М. В. Інститут митних режимів в митному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ, 2016. 25 с.

614. Апанасенко К. І. Про правову природу дозвільних відносин у сфері зовнішньоекономічної діяльності. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*. 2017. № 1 (3). С. 47–55.

615. Богомазова К. К. Сутність операцій з давальницькою сировиною та їх значення. *Ефективна економіка*. 2013. № 7. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=efek\\_2013\\_7\\_29](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=efek_2013_7_29) (дата звернення: 18.06.2020).

616. Галещук С. Переробка давальницької сировини для нерезидента: особливості обліку операцій та розрахунків в іноземній валюті. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. 2012. Вип. 17. С. 48–56.

617. Мельник О. Г., Дутко З. М. Особливості здійснення толінгових операцій суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку»*. 2013. № 778. С. 348–358.

618. Саллі В. І. Основи зовнішньоекономічної діяльності: навч. посіб. Київ: Професіонал, 2003. 176 с.

619. Гребельник О. П. Основи зовнішньоекономічної діяльності: підруч.; 3-тє вид., перероб. та доп. Київ: ЦУЛ, 2008. 432 с.

620. Дорошева О. М. Правове регулювання імпорту лікарських засобів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2009. 18 с.

621. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини» (реєстр. № 2395-1 від 07.11.2006). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=28576](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28576) (дата звернення 14.02.2018).

622. Осипова Н. Ю. Контроль в отношении экспорта технологий: новые тенденции правового регулирования. *Государство и право*. 2009. № 2. С. 111–115.

623. Скляр Н. М. Оцінка сучасного стану експортного контролю України при трансферах товарів подвійного використання. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2013. Вип. 34. С. 212–222.

624. Ханін І. Г. Тенденції розвитку міжнародної системи експортного контролю технологій подвійного призначення. *Ефективна економіка*. 2015. № 6. URL: [file:///C:/Users/Acer/Downloads/efek\\_2015\\_6\\_12.pdf](file:///C:/Users/Acer/Downloads/efek_2015_6_12.pdf) (дата звернення: 18.06.2020).

625. Баб'як О. С., Біленчук П. Д., Чирва О. Ю. Екологічне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2000. 216 с.

626. Рябець К. А. Екологічне право України: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2009. 438 с.

627. Мамутов В. К. Посилити вплив академічної науки на формування економічного законодавства. *Вісник Національної академії наук України*. 2012. № 7. С. 26–31.

628. Шаповалова О. В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 / НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Донецьк, 2007. 35 с.

629. Бобкова А. Г. Правове забезпечення рекреаційної діяльності: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.04; 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2001. 34 с.

630. Джумагельдиева Г. Д. Хозяйственное использование природных ресурсов в структуре правовых учебных дисциплин. *Вісник Донецького національного університету*. 2012. № 2. С. 35–41.

631. Шаповалова О. В. Цільова функція правового режиму господарського використання природних ресурсів. *Право України*. 2005. № 10. С. 46–51.

632. Шаповалова О. В. Правове забезпечення підтримки і розвитку господарювання: монографія. Луганськ: Видавництво СНУ ім. В. Даля, 2004. 280 с.

633. Бровдій А. М. Особливості організаційно-господарських правовідносин за участю підприємств лісового господарства. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2012. № 4 (11). С. 75–85.
634. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність у сфері забезпечення екологічної безпеки: правові форми та їх види. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 66–71.
635. Романяк М. М. До питання про визначення предмету дозвільної діяльності в екологічній сфері. *Форум права*. 2008. № 3. С. 433–436. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2008\\_3\\_63](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_3_63) (дата звернення: 10.10.2018).
636. Шаповалова О. В. Адаптація господарського законодавства до вимог ЄС щодо сталого розвитку. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 32. С. 25–40.
637. Радик І. Л. Види еколого-правового ліцензування. *Проблеми законності*. 2000. Вип. 43. С. 71–75.
638. Введение в украинское право / под общ. ред. С. В. Кивалова, Ю. Н. Оборотова; 2-е изд., перераб. и доп. Одесса: Юрид. літ., 2009. 768 с.
639. Экологическое право Украины: учеб. пособие / под ред. А. П. Гетьмана и М. В. Шульги. Харьков: Одиссей, 2007. 463 с.
640. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков: Консум, 1998. 224 с.
641. Андрейцев В. І. Екологічне право. Курс лекцій: навч. посіб. Київ: Вентурі, 1996. 207 с.
642. Гетьман А. П. Вступ до теорії еколого-процесуального права України: навч. посіб. Харків: Основа, 1998. 208 с.
643. Гвоздик П. Механізм узгодження норм екологічного законодавства з нормами інших галузей законодавства. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 92. С. 13–15.
644. Радик І. Л. Правові проблеми екологічного ліцензування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 17 с.
645. Розовский Б. Г. «Северный полюс» экологического права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2012. № 1. С. 188–200.
646. Філатова В. К. Правові засади геологічного вивчення надр в Україні: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 144 с.
647. Віхров О. П. Господарське право. Спеціальна частина: навч. посіб. Київ: Слово, 2004. 344 с.
648. Господарське право: підруч.: у 2 ч. / за заг. ред. В. Ф. Опришка та Н. С. Хатнюк. Київ: КНЕУ, 2011. Ч. 2. 501 с.
649. Бунге Н. Полицейское право. Введение в государственное благоустройство. Киев: Университетская типография, 1873. Т. 1. 355 с.
650. Бобкова А. Г. Правове забезпечення використання природних ресурсів у сфері господарювання. *Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи*: зб. матеріалів круглого столу (м. Харків, 30-31 жовтня 2015 р.) / за заг. ред. М. В. Шульги. Харків: Оберіг, 2015. С. 26–28.
651. Романяк М. М. Принципи дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Харків: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. № 2 (34). С. 459–465.

652. Кобецька Н. Р. Комплексний характер правового регулювання використання природних ресурсів. *Evropský politický a právní diskurz*. Svazek 1. Vydání 6. 2014. С. 629–636.

653. Бровдій А. М. Господарсько-правове забезпечення діяльності державних підприємств лісового сектора економіки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.

654. Гаркуша О. В. Про сучасні підходи до вдосконалення державного регулювання ринку фінансових послуг. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2011. № 6 (51). Ч. 2. С. 109–114.

655. Адміністративне право України: академ. курс: підруч. для студ. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Юрид. думка, 2007. 591 с.

656. Джафарова О. В. Фінансові послуги як предмет дозвільної діяльності у сфері забезпечення економічної безпеки. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 90–95.

657. Бондаренко Є. П. Механізм державного регулювання ринку фінансових послуг. *Вісник Української академії банківської справи*. 2010. № 2 (29). С. 41–45.

658. Солошкіна І. В. Мета та форми державного регулювання ринків фінансових послуг. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2015. Вип. 19. С. 64–68.

659. Дмитренко Г. В. Державне регулювання ринку фінансових послуг. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. № 1 (9). URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Patp\\_2013\\_1\\_10](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Patp_2013_1_10) (дата звернення: 18.06.2020).

660. Ящищак О. Р. Моделі державного регулювання ринку фінансових послуг. *Адвокат*. 2011. № 3 (126). С. 28–33.

661. Бондаренко Є. П. Механізм регулювання ринку фінансових послуг України: автореф. дис. ... канд. екон. Наук: 08.00.08 / Укр. акад. банк. справи Нац. банку України. Суми, 2011. 18 с.

662. Нагребельний В. П. Публічно-правові засади регулювання відносин у банківській системі України. *Правова держава: щорічник наук. праць*. 2010. Вип. 21. С. 197–206.

663. Костюченко О. А. Правові аспекти банківської діяльності: навч. посіб. для студ. вищ. закл. освіти. Київ: Криниця, 2003. 319 с.

664. Ковальчук А. Т. Банки. Кредит. Фінанси: законодавчо-правовий вимір. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 257 с.

665. Карманов Є. В. Банківське право України: навч. посіб. для юрид. спец. вищ. закл. освіти. Харків: Консум, 2000. 463 с.

666. Гаральда К., Стуфле Ж. Банковское право. Учреждения-счета-операции-услуги: пер. с фр. / под ред. В. Я. Лисняка. Москва: Финстатинформ, 1996. 580 с.

667. Агарков М. М. Основы банковского права: курс лекций; Учение о ценных бумагах: научное исследование: 2-е изд. Москва: БЕК, 1994. 350 с.

668. Олейник О. М. Основы банковского права: курс лекций. Москва: Юристъ, 1997. 424 с.

669. Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 104 с.
670. Заверуха І. Б. Банківське право: навч. посіб. для студ. юрид. та екон. спец. Львів: Астролябія, 2002. 210 с.
671. Вінник О. М. Інвестиційне право: навч. посіб. Київ: Юрид. думка, 2005. 568 с.
672. Редькин И. В. Меры гражданско-правовой охраны прав участников отношений в сфере рынка ценных бумаг. Москва: Деловой экспресс, 1997. 112 с.
673. Деркач Ю. Б. Особливості валютного регулювання в сучасних умовах розвитку економіки. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. Вип. 3 (50). Ч. 2. С. 126–131.
674. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про валюту» (реєстр. № 8152 від 19.03.2018). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63668](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63668) (дата звернення: 25.05.2020).
675. Алисов Е. А. Финансовое право Украины: учеб. пособ. Харьков: Эспада, 2000. 285 с.
676. Артемов Н. М. Валютные ограничения. Москва: Профобразование, 2001. 103 с.
677. Додонов В. Н., Крылова М. А., Шестаков А. В. Финансовое и банковское право: Словарь-справочник / под ред. д.ю.н. О. Н. Горбуновой. Москва: ИНФРА-М, 1997. 282 с.
678. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь: 2-е изд., испр. Москва: ИНФРА-М, 1999. 479 с.
679. Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха та ін.; за заг. ред. О. П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 472 с.
680. Ровинський Ю. О. Система заходів валютно-правових обмежень. *Фінансове право*. 2011. № 2(16). С. 7–11.
681. Ющенко В. А. Валютне регулювання: навч. посіб. К.: Знання, КОО, 1999. 359 с.
682. Філіпенко Т. В. Зарубіжний досвід державного регулювання валютного ринку. *Юриспруденція та наукові товариства у ВНЗ – шлях формування правника: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 28 квітня 2017 р.)*. Кривий Ріг, 2017. С. 197–202.
683. Гарбінська-Руденко А. В. Правове регулювання здійснення валютного нагляду в Україні. *Фінансова безпека України: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку: матеріали V Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., присвяченої наук. школі заслуженого юриста України, проф., д.ю.н. В. Т. Білоуса (м. Ірпінь, 29 листопада 2019 р.)*. Ірпінь: Ун-т ДФС України, 2019. С. 66–69.
684. Шарнопільський В. Між наглядом та контролем. *Юридична газета*. 2019. № 11 (665). URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/zovnishnoekonomichna-diyalnist/mizhnaglyadom-ta-kontrolem.html> (дата звернення: 26.05.2020).
685. Дудка І. М. Правова політика в сфері державного регулювання банківської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с.
686. Кабанець О. Еволюція валютних обмежень. *Вісник податкової служби України*. 2001. № 13. С. 62–63.

687. Філіпенко Т. В. Державне регулювання валютного ринку: зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми економічного розвитку: зовнішньоекономічні, виробничі та екологічні аспекти. Серія «Економіка»*: зб. наук. праць ДонДУУ. Донецьк: ДонДУУ, 2014. Вип. 284. Т. XV. С. 51–61.

688. Резнікова О. Необхідність застосування валютних обмежень у період ринкової трансформації економіки. *Банківська справа*. 1999. № 6. С. 50–53.

689. Устименко В., Гудіма Т. Міграція, монетарна політика та сталий розвиток: господарсько-правовий вимір. *Право України*. 2019. № 8. С. 31–46.

690. Подцерковний О. П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики: монографія. Київ: Юстініан, 2006. 424 с.

691. Рябова К. О. Способи інвестування будівництва (господарсько-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф. Г. Бурчака. Київ, 2016. 216 с.

692. Слободян О. А. Ризик у діяльності інститутів спільного інвестування. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 3 (7). С. 150–159.

693. Стрельников А. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Одес. нац. юрид. акад.». Одеса, 2004. 198 с.

694. Слободян А. А. К вопросу о механизме хозяйственно-правового регулирования рынка ценных бумаг. *Современные хозяйственные отношения: вызовы глобализации*: труды Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, 16-17 октября 2013 г.). / под ред. д.э.н., проф. В. И. Бархатова и к.э.н., доц. Д. А. Плетнёва. Москва: Перо, 2013. С. 345–351.

695. Примак Т. О. Маркетингові комунікації в системі управління підприємством: монографія. Київ: Експерт, 2001. 383 с.

696. Ромат Є. В. Державне управління рекламною діяльністю в Україні (теоретико-методологічний аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2004. 36 с.

697. Зима О. Т. Реклама на ринку фінансових послуг: адміністративно-правові засади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 5. С. 247–250.

698. Пояснювальна записка до законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства про цінні папери» (реєстр. № 8120-д від 02.11.2011). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41665](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41665) (дата звернення: 29.05.2020).

699. Річний звіт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2019 рік. *Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку*: Офіційний веб-сайт. URL: [https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/zvit-2019\\_web.pdf](https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/zvit-2019_web.pdf) (дата звернення: 29.05.2020).

700. Грошово-кредитна статистика станом на квітень 2020 р. *Національний банк України*: Офіційний веб-сайт. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-financial/data-sector-financial#2fs> (дата звернення: 30.09.2020).

701. Про заборону розповсюдження реклами цінних паперів та фондового ринку ТОВ «ХАГС» (ідентифікаційний код юридичної особи 42082138): Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12 листопада 2019 р. № 686. *Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку*: Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/documents/pro-zaboronu-rozpovsyudzhennya-reklami-tsnnih-paperv-ta-fondovogo-rinku-tov-hags-dentifikatsyniy-kod-yuriditchno-osobi-42082138/> (дата звернення: 29.05.2020).



702. Гуцал І. С., Григораш О. В. Роль інвестиційних ризиків у банківській діяльності в сучасних економічних умовах. *Інноваційна економіка*. 2013. № 5. С. 233–236.

703. Кльоба Л. Г. Особливості розробки, ціноутворення та реклами банківських інвестиційних продуктів в умовах поглиблення конкуренції. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 20–23.

704. Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухокої культурної спадщини. *Міністерство культури України: офіційний веб-сайт*. URL: [http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245358162&cat\\_id=244993460](http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245358162&cat_id=244993460) (дата звернення: 11.06.2020).

705. Костенко С. Альтернативний орендний механізм управління проектами реконструкції та реставрації як спосіб збереження пам'яток культурної спадщини. *Управління розвитком складних систем*. 2014. № 19. С. 60–65.

706. Системний перегляд якості державного регулювання: Нове будівництво на територіях розміщення об'єктів культурної спадщини: Зелена книга. Офіс ефективного регулювання BRDO. 2017 рік. Жовтень. URL: [https://eu4business.eu/files/medias/regulation.gov\\_ua\\_green\\_book\\_new\\_construction\\_on\\_cultural\\_heritage\\_sites.pdf](https://eu4business.eu/files/medias/regulation.gov_ua_green_book_new_construction_on_cultural_heritage_sites.pdf) (дата звернення: 15.06.2020).

707. Катаргіна Т. Збереження пам'яток культурної спадщини у Великій Британії, США, Канаді (історія і сучасність): монографія. Київ: НАН України, Ін-т історії України, 2003. 186с.

708. Менська О. Концесія як цивільно-правовий механізм збереження об'єктів культурної спадщини в Україні. *Університетські наукові записки*. 2014. № 4 (52). С. 113–118.

709. Опалько Ю. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1 (2). С. 83–88.

710. Пламеницька О. Українська реставрація: проблеми і перспективи розвитку. *Пам'ятки України: історія та культура*. 1997. № 1. С. 15–18.

711. Водзинський Є. Питання охорони своєрідності історичних міст України. *Архітектурна спадщина України*. Київ: Українознавство, 1995. Вип. 2. С. 242–253.

712. Кот С. І. Про стан збереження культурної спадщини України: Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» 18 квітня 2018 р. Київ: Інститут історії України НАН України. 43 с.

713. Кодекс Республіки Білорусь про культуру від 20 липня 2016 р. № 413-3. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35508167#pos=344;-40](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35508167#pos=344;-40) (дата звернення: 12.06.2020).

714. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (23 lipca 2003 r.) // <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031621568/U/D20031568Lj.pdf> (дата звернення: 12.06.2020).

715. Mlungwana N. Using SAHRIS AWEB based application for creating heritage cases and permit applications. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences: 25<sup>th</sup> International CIPA Symposium (31 August – 04 September 2015, Taipei)*. Taiwan, 2015. Vol. XL-5/W7, 2015. Pp. 337–341.

716. Cultural Heritage Act of 9 June 1978 No. 50. URL: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1978-06-09-50> (дата звернення: 02.06.2020).

717. Миколаївська церква (Городище). *Вікіпедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D1%97%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D1%86%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B0\\_\(%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%89%D0%B5\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D1%97%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D1%86%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B0_(%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%89%D0%B5)) (дата звернення: 01.06.2020).

718. Інформація щодо проектів рішень органів місцевого самоврядування, якими затверджуються порядки видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами (30.10.2019). *Державна регуляторна служба України*: Офіційний веб-сайт. URL: [http://www.drs.gov.ua/permit\\_system/56326/](http://www.drs.gov.ua/permit_system/56326/) (дата звернення: 01.06.2020).

719. Ключко Д. А. Культурна політика: Україна та міжнародний досвід. *Гуманітарний корпус*: зб. наук. статей з актуальних проблем філософії, культурології, психології, педагогіки та історії. Вінниця: ТВОРИ, 2019. Вип. 24. С. 74–77.

720. Островський П. На все воля політична, або як Дрогобич стає розумним містом. *Українська правда*. 27.09.2017. URL: <https://life.pravda.com.ua/projects/novi-gromadi/2017/09/27/226659/> (дата звернення: 20.06.2020).

721. Калачова І. І., Ганський В. О. Стимулювання підприємництва і господарської діяльності у сфері історико-культурної спадщини. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 32. С. 52–56.

722. Чернишов О. Немає чіткої відповіді на запитання про функції префекта. Тільки припущення. *LB.ua*. 19.06.2020. URL: [https://ukr.lb.ua/news/2020/06/19/460184\\_oleksiy\\_chernishov\\_nemaie\\_chitkoi.html](https://ukr.lb.ua/news/2020/06/19/460184_oleksiy_chernishov_nemaie_chitkoi.html) (дата звернення: 29.06.2020).

723. Титова О. М. Деякі актуальні питання збереження культурної спадщини України. *Праці Центру пам'яткознавства*: зб. наук. пр. 2009. Вип. 16. С. 5–10. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/14264/01-Titiova.pdf?sequence=1> (дата звернення: 16.06.2020).

724. Козак Д. Н. Стан та перспективи охорони і дослідження археологічної спадщини в Україні. URL: <http://www.iananu.kiev.ua/newsstr/mouse/pubkozak.html> (дата звернення: 16.06.2020).

725. Мінаєва Н. І. Правові аспекти проблеми збереження археологічної спадщини. *Археологія*. 2004. № 2. С. 154–158.

726. Александренко О. В., Веселовська Н. О. Актуальні питання щодо збереження культурної спадщини. *Молодий вчений*. 2014. № 5 (08). С. 78–82.

727. Суд у справі «будинку-монстра» на вулиці Гончара не став на бік громади. *Вечірній Київ*. 28.01.2016. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/sud-u-spravi-budynku-monstra-na-vulytsi-honchara-ne-stav-na-bik-hromady> (дата звернення: 17.06.2020).

728. Собор чи хмарочос: Софії Київській загрожує забудовник. *Вечірній Київ*. 03.02.2020. URL: <https://vechirniy.kyiv.ua/news/sobor-chy-khmarochos-sofii-kyivs-kiy-zahrozhuje-zabudovnyk> (дата звернення: 17.06.2020).

729. Біленкова С. Зарубіжний досвід управління ландшафтами історичних міст у контексті містобудівної політики України. *Культурна спадщина*. 2017. № 1 (10). С. 58–64.

730. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2015. 36 с.

731. Задерей: Проблему с ипотекой не решит даже резкое снижение ставок: інтерв'ю з редактором економічного відділу LB.ua А. Яніцьким. 20.07.2018. URL: [https://lb.ua/economics/2018/07/20/403223\\_zaderey\\_problemu\\_ipotekoju.html](https://lb.ua/economics/2018/07/20/403223_zaderey_problemu_ipotekoju.html) (дата звернення: 05.10.2018).

732. Cellmer R., Jasinski J. Analysis of housing development activity in Poland from 2005–2014. *Real Estate Management and Valuation*. 2016. Vol. 24. № 4. Pp. 47–58.

733. Сердюк Т. В., Лавровська І. В. Дозвільні процеси в будівництві як чинник недосконалості інституційного середовища. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2013. № 9 (148). С. 120–125.

734. Слончак В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2017. 225 с.

735. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2016. 220 с.

736. Віхров О. Організаційно-господарські правовідносини у галузі будівельної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 10. С. 34–38.

737. Квасніцька О. О. Співвідношення приватного та публічного інтересу у сфері будівництва. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2011. № 1. С. 87–90.

738. Трофуненко Н. Правове регулювання господарської діяльності з проектування об'єктів будівництва. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 1. С. 72–75.

739. Брагинский М. И. Совершенствование законодательства о капитальном строительстве. Москва: Стройиздат, 1982. 144 с.

740. Гриценко Г. М. Господарсько-правове регулювання організації і здійснення капітального будівництва в Україні: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 210 с.

741. Комар Є. Г. Наукові засади визначення поняття «капітальне будівництво» у господарському законодавстві України. *Держава і права*. 2013. Вип. 62. С. 227–231.

742. Миронець І. М. Поняття будівництва і капітального будівництва. *Вісник господарського судочинства*. 2009. № 3. С. 27–32.

743. Шмигаль анонсував реформу ДАБІ. *LB.ua*. 17.02.2020. URL: [https://ukr.lb.ua/news/2020/02/17/450088\\_shmigal\\_anonsuvav\\_reformu\\_dabi.html](https://ukr.lb.ua/news/2020/02/17/450088_shmigal_anonsuvav_reformu_dabi.html) (дата звернення: 20.06.2020).

744. Відкрите звернення експертних організацій та організацій громадянського суспільства щодо корупційних ризиків та дискредитації реформи державного архітектурно-будівельного контролю / Національна спілка архітекторів України, Конфедерація будівельників України, ГО «Разом проти корупції», Коаліція» Реанімаційний Пакет Реформ». 22.05.2020. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Vidkryte-zvernennia-DABI.docx-1.pdf> (дата звернення: 20.06.2020).

745. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Пояснювальна записка до проекту Закону України (реєстр. № 1081 від 29.08.2019). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1081&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1081&skl=10) (дата звернення: 12.06.2020).

746. Постанова Верховного Суду від 22 січня 2019 р. у справі № 826/17907/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79382672> (дата звернення: 14.06.2020).

747. Постанова Верховного Суду від 10 січня 2019 р. у справі №826/4177/14. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79124829> (дата звернення: 14.06.2020).

748. Апанасенко К. І. Про правовий режим дозвільних документів у сфері містобудування. *Економіка та право*. 2018. № 3 (51). С. 17–30.

749. Бізнес-середовище в Україні – 2007: звіт. Міжнародна фінансова корпорація в рамках Проекту «Розвиток підприємництва в Україні». 2007. 56 с.

750. Ляпін Д. В., Пожарський Д. Ю. Україна на шляху до Європи: досвід реалізації реформ у сфері підприємництва. Київ: Українська Академія Європейської Інтеграції, Інститут Конкурентного Суспільства, 2007. 20 с.

751. Скрипничук Т. В. Регуляторні механізми у сфері будівництва: міжнародний досвід для України. *Держава та регіони. Серія «Економіка та підприємництво»*. 2010. № 4. С. 175–181.

752. Дозвільні процедури у будівництві: законодавство України та міжнародний досвід. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та Корпорація «Виклики тисячоліття» (MCC) в рамках Проекту сприяння торгівлі та інвестиціям USAID/ ТІВА. 2007. 78 с.

753. Як відкриті дані стали рушієм змін у сфері будівництва. *Економічна правда*. 06.10.2020. <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/6/665781/> (дата звернення: 08.10.2020).

754. ЕСПЧ: Решение о сносе двух домов, незаконно построенных на землях сельскохозяйственного назначения, не нарушает Конвенцию. *Издательский дом «Развитие правовых систем»*. 18.10.2018. URL: <https://echr.today/news/438/> (дата звернення: 15.06.2020).

755. Амер против Бельгии [Hamer v. Belgium]: Постановление от 27 ноября 2007 г. № 21861/03: вынесено II Секцией. Европейский Суд по правам человека. *Бюллетень Европейского Суда по правам человека*. 2008. № 5. С. 27–29.

756. Кабанова И. Е. Практика Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда РФ по рассмотрению споров, связанных с самовольными постройками. *Юридическое образование и наука*. 2018. № 5. С. 25 – 29. URL: [http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/07/Kabanova\\_I\\_Practice.pdf](http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2018/07/Kabanova_I_Practice.pdf) (дата звернення: 15.06.2020).

757. Apanasenko K. Permissive relations and social entrepreneurship in a sphere of exploitation of cultural heritage sites. *Role of higher education institutions in society: challenges, tendencies and perspectives: Academic papers. Alytus College*. 2018. № 1 (7). Pp. 15–22.

758. Апанасенко К. І. Дозвільні відносини у сфері державної митної справи і ліцензування зовнішньоекономічної діяльності. *Економіка та право*. 2018. № 1 (49). С. 38–51.

759. Апанасенко К. І. Про правову природу та правове регулювання дозвільних відносин у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища. *Економіка та право*. 2018. № 2 (50). С. 20–33.

760. Апанасенко К. І. Про окремі рішення Європейського суду з прав людини у сфері містобудування. *Будівельне право: проблеми теорії і практики*: матеріали I наук.-практ. конф. (м. Київ, 3 листопада 2017 р.) / МОН України, Київ. нац. ун-т будівн. і архітектури та ін. Київ-Тернопіль, Бескід, 2017. С. 107–111.

761. Апанасенко К. І. Про дозвільні повноваження державних органів у сфері випуску та обігу цінних паперів. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина*: матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених і студентів (м. Чернігів, 16-17 травня 2018 р.). Чернігів : ЧНТУ, 2018. С.74–77.

762. Апанасенко К. І. Класифікація документів дозвільного характеру у сфері екології. *Сучасні тенденції розвитку української науки*: матеріали Всеукр. наук. конф. (м. Переяслав-Хмельницький, 21-22 черв. 2018 р.). Переяслав-Хмельницький, 2018. Вип. 6 (16). С. 41–46.

763. Апанасенко К. І. Про дозвільні відносини у сфері регулювання ринків фінансових послуг. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина*: матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених і студентів (м. Чернігів, 16-17 трав. 2019 р.). Чернігів: ЧНТУ, 2019. С. 77–82.

Наукове видання

**Апанасенко Катерина Іванівна**

**ДОЗВІЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ  
У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

Монографія

Підписано до друку 20.11.2020. Формат 60×84/16.  
Ум. друк. арк. – 24,99. Тираж 300 пр. Зам. № 535/20.

---

Віддруковано у редакційно-видавничому відділі  
Національного університету «Чернігівська політехніка»  
14035, Україна, м. Чернігів, вул. Шевченка, 95.  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції  
серія ДК № 7128 від 18.08.2020 р.