

ДІЯ ДОЗВОЛІВ У ЧАСІ

Сучасний етап розвитку суспільства, проведення адміністративної реформи в Україні потребують належного рівня забезпечення громадської безпеки і громадського порядку. Одним з напрямків їх гарантування є впровадження у громадське життя інститутів, які вимагають постійного контролю за реалізацією прав громадян у сферах, що потребують особливої уваги з боку держави. Важливе місце серед них посідає дозвільна система, за допомогою якої контролюються обіг предметів і функціонування об'єктів, що становлять потенційну загрозу для громадської безпеки. Дослідження питання дії дозволів у часі має вагомое значення у зв'язку з тим, що без окреслення їх часових меж і законодавчого їх закріплення неможливо уявити належне функціонування дозвільної системи на сучасному етапі розвитку правової держави.

Питанням функціонування дозвільної системи присвячені роботи О. В. Гуменюка, І. Г. Кириченка, С. В. Лихачова, Г. Г. Месхі, Д. В. Осінцева, С. Д. Подлиньва. Поряд із цим таке важливе

питання, як дія дозволів у часі, залишилося поза увагою правознавців.

Метою даної статті є спроба проаналізувати проблеми, що стосуються часових меж дозволів, а саме визначення моменту початку дії дозволу та його закінчення.

Дія дозволу в часі забезпечена наявністю уповноважуючої норми, що закріплює право дозвільного органу контролювати порядок і спосіб здійснення певної діяльності, а також дотримання дозвільних вимог. Контроль передбачає безперервну роботу цього органу по виявленню й усуненню порушень чинного законодавства України й дозвільних вимог суб'єктами, які діють на підставі дозволу, а також надання останнім консультативної допомоги.

Вивчення дії дозволу в часі є вкрай необхідним, оскільки це багато в чому визначає механізм і спосіб реалізації прав осіб, які володіють такими дозволами, ефективність цього механізму та шляхи його вдосконалення. З'ясування питання про часові межі дії дозволу є важливим перш за все у зв'язку з тим, що йдеться

про ефективність відповідної діяльності і про економію часу [Див.: 4, с. 258-267; 6, с. 4]. Час є великою цінністю, вагомим ресурсом [1, с. 10], а тому питання часових меж дії дозволів обов'язково підлягають чіткому юридичному закріпленню.

На нашу думку, дозвіл повинен захищати права й інтереси приватних осіб. Тому від того, наскільки повно й чітко здійснено нормативне регулювання дозвільної діяльності, залежить ефективність реалізації прав і законних інтересів таких осіб, зокрема підприємців.

Чинне законодавство України містить низку нормативно-правових актів, що містять приписи, які стосуються питань часу у сфері дозвільної діяльності. Це Закони України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3; 2005. – № 48. – Ст. 483], «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [3; 2000. – № 9. – Ст. 68], «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5; 2000. – № 27. – Ст. 1109], «Про банки і банківську діяльність» [3; 2001. – № 5-6. – Ст. 30] та ін.

Законодавець може однаковою мірою використовувати час як для уповільнення процесу закріплення юридичних фактів, так і для забезпечення його динаміки [2, с. 231].

З точки зору теорії адміністративного права, щоб визначити часові межі дії норми, потрібно з'ясувати, коли вона почала діяти й коли її дія припинилась. Тільки знання цих 2-х умов забезпечить правильне розуміння дії дозволу в часі. Дозвіл характеризується специфічними умовами дії в часі, що полягають у тому, що ніколи неможливо наперед визначити, коли дозвіл набере чинності, оскільки в даному випадку слід враховувати той факт, що ініціатором видачі, а значить, і початку дії дозволу є її одержувач. Навіть якщо останній і подав заяву з усіма необхідними документами для отримання дозволу на здійснення певної діяльності, не можна однозначно стверджувати, з якої дати цей дозвіл набере чинності і чи буде він діяти взагалі. Адже його заявникові може бути відмовлено у видачі дозволу, він також має право відкликати свою заяву про його видачу або взагалі не звертатися до дозвільного органу.

З точки зору теорії права юридична чинність документів, у тому числі і правозастосовчих, може бути пов'язана з різними юридичними фактами. Так, документ може діяти з дати, (а) визначеної в самому документі, (б) його прийняття, (в) офіційної реєстрації у відповідному державному органі, (г) яка слідує за датою видачі документа та ін.

Стосовно початку дії дозволу, то всі вищевизначені обставини теж виступають юридичним фактом, з яким пов'язується початок його дії.

Однак факт одержання дозволу не передбачає початку діяльності, зазначеної в ній. Сам строк, по закінченні якого особа може реалізувати своє право у формі здійснення певного виду діяльності, в законодавстві не зазначено. З нашого погляду, початок діяльності, визначеної в дозволі, необхідно співвідносити з датою його отримання. Законодавець пов'язує певні факти з моментом початку тієї чи іншої дії, але, на нашу думку, це не зовсім правильна позиція. Адже з точки зору права цей момент становить собою певну секунду вказаної хвилини, зазначеної години відповідного дня, місяця й року, в той час, як у документах називаються лише дати, що містять тільки 3 останні елементи – (день, місяць, рік). Саме дата отримання дозволу одержувачем, а не дата його оформлення, має стати юридичним фактом початку здійснення визначеного виду діяльності. Адже дозвіл може бути оформлено, а особа з якихось причин може не забрати його в день оформлення.

Таким чином, при розробці окремих нормативних актів або при внесенні змін до вже чинних нормативних документів законо-

давець повинен чітко з'ясувати, з яким саме юридичним фактом він пов'язує початок діяльності, визначеної в дозволі. Отже, суб'єкт може розпочати відповідний вид діяльності тільки після отримання дозволу, а не з дати його оформлення.

Можемо стверджувати, що початок діяльності, на здійснення якої потрібен дозвіл, пов'язано з юридичним фактом безпосередньої передачі оформленого дозволу заявникові, а факт його оформлення не може мати місця без факту оплати послуг за видачу його дозвільним органом.

Що ж стосується строку закінчення дії дозволу, він визначений, наприклад, у ст. 14 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», де говориться: «Строк дії ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, але не може бути меншим ніж три роки». Причому він може змінюватися залежно від свідомої волі здобувача дозволу. Ця особливість умовлена тим, що даний правовий акт у своєму змісті акумулює волю не тільки державних органів, а й інших суб'єктів. Але знов-таки в жодному нормативному акті, який упорядковує питання видачі дозволів, не йдеться про те,

яким чином розпочинається відлік часу дії дозволу і яка дата вважається останнім днем чинності вказаного документа.

Як бачимо, однобічність і владність дослідженого нами акта управління є лише формою, зміст якої синтезує в собі інтереси одержувачів дозволів, породжені потребами розвитку суспільних відносин. Підкреслюючи особливості дозволу, до яких вважаємо доцільно додати ще й те, що, як правовий акт, він своїм змістом забезпечує функціонування так званого зворотного зв'язку демократії, сутність якого полягає в тому, що при прийнятті тих чи інших рішень органам державної влади належить урахувувати волю людини і громадянина.

Усі дії, пов'язані з видачею спеціального дозволу (його розгляд, перевірка, експертиза) оплачуються особою, яка бажає його одержати. Тому, можливо, було б раціональніше скоротити строк його дії, внаслідок чого суб'єкти частіше зверталися б до відповідних органів державної влади для його одержання або продовження його дії. До того ж менший строк дії дозволу сприяв би забезпеченню якіснішого контролю за дотриманням дозвільних умов.

З огляду на вищевикладене, можемо констатувати, що вирішення даного питання за допомогою дозвільної системи має

багатоступінчасту конструкцію (адже факту видачі дозволу ще недостатньо). Причому в процесі реалізації діяльності, зазначеної в ньому, держава в особі її органів, займає пасивну позицію стосовно особи, яка має дозвіл, оскільки в даному разі здійснення контролю не передбачає втручання в господарську діяльність суб'єкта. Хоча слід зауважити, що контроль, будучи засобом забезпечення законності і правопорядку, не виключає безпосереднього втручання контролюючого органу в діяльність підконтрольного суб'єкта. Контролюють наявність дозволу й додержання дозвільних умов дозвільні органи в межах своїх повноважень.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» передбачає тільки можливість анулювання ліцензії, але не вказує, що її дія також може бути і призупинена. Разом із тим призупинення дії ліцензії передбачено й Законом України «Про банки і банківську діяльність». Анулювання і призупинення дії документа дозвільного характеру становлять собою втрату її юридичної чинності.

Під призупиненням варто розуміти тимчасове припинення дії дозволу, а разом із цим і діяльності, здійснюваної на її підставі, що й видно із самої дефініції. У зв'язку з тим, що законодавством не вказуються строки, що визна-

чали б термін розгляду справи щодо призупинення дії дозволу, ця прогалина законодавства створює перешкоду для реалізації законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Вирішення питання про призупинення чи поновлення дії дозволів повністю покладається на органи, які наділені правом їх видачі, а також яким воно надається законодавством України.

На нашу думку, одним з видів призупинення дії дозволу має бути визначено його відкликання. Зокрема, у випадках, коли виникають сумніви щодо законності видачі дозволу спеціально уповноваженими органами, на яких покладено повноваження здійснювати дозвільну діяльність, вони ж можуть і відкликати його для перевірки законності.

Що стосується анулювання дозволу, цей процес становить собою позбавлення особи дозвільним органом права на провадження певної діяльності. Анулювання дозволу є більш тяжкою санкцією, аніж призупинення його дії. Якщо дія дозволу призупинена, вона може бути поновлена, тільки якщо особа усунула причини, що призвели до призупинення дії вказаного дозвільного документа.

Брак законодавчо встановлених критеріїв розмежування таких понять, як призупинення й анулювання дії дозволу, може породжувати сваволю з боку дозвільних органів. Адже призупинення в силу причин, усунення яких не потребує значних зусиль, може трансформуватися в анулювання. І навпаки, випадки, що передбачають останнє, можуть перейти у призупинення, а потім (що теж не виключається) і в поновлення дозволу.

У даній публікації розглянуті лише окремі проблемні питання, що стосуються часових меж дії дозволів у часі. Проте їх наявність свідчить про потребу детального вивчення дозвільного законодавства і приведення його окремих норм у відповідність з нормами законів і підзаконних актів, що регулюють інші відносини. Також зустрічаються випадки, які взагалі не знайшли свого відбиття в чинному законодавстві, а крім того, існують певні труднощі при правозастосуванні. Таким чином, уточнення й нормативне закріплення вищевказаних моментів може дати змогу для належного функціонування дозвільної системи й забезпечення прав здобувачів дозволів.

Список літератури: 1. *Артемов В. А.* Социальное время: проблема изучения и использования: моногр. / В. А. Артемов – Новосибирск: Наука, 1987. – 237 с. 2. *Бержель Ж. Л.* Общая теория права: учебник / Ж. Л. Бержель / под общ. ред. Даниленко В. И.; пер. с фр. – М.: NOTA BENE, 2000. – 576 с. 3. *Відомості Верховної Ради України.* 4. *Грибанов В. П.* Осуществление и защита гражданских прав: моногр. / В. П. Грибанов – М.: Статут, 2000. – 411 с. 5. *Офіційний вісник України.* 6. *Рабінович П. М.* Час у праві (темпоральні властивості діяльності як об'єкт правового регулювання) / П. М. Рабінович // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1999. – № 3. – С. 3-13.

ДЕЙСТВИЕ РАЗРЕШЕНИЙ ВО ВРЕМЕНИ

Мартинівський В. В.

Статья посвящена анализу действия разрешений во времени. Определен момент начала действия разрешения и его окончание. Рассмотрены вопросы приостановления и аннулирования разрешения, в каких случаях возможны такие действия и какие органы наделены соответствующими полномочиями. Приведены результаты исследования временных рамок действия разрешений.

Ключевые слова: разрешительная система, разрешение, действие разрешений, аннулирование, приостановление, время.

THE TEMPORAL ACTION OF PERMISSIONS

Martynovskiy V. V.

The article is devoted to analysis of permissions' temporal action. The moment of beginning and the end of permissions' action is defined. The matter of cancelation and suspension of permissions is considered, namely at questions when these permissions can be given and what state bodies are authorized in this issue. Results of research of permissions' temporal frame are given.

Key words: allowing system, permission, action of permission, cancelation, suspension, time.

Надійшла до редакції 20.02.2012 р.

УДК 347.73

Г. В. Россіхіна,

канд. юрид. наук, доцент

*Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків*

ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Податки є ознакою будь-якого цивілізованого соціуму, необхідним атрибутом держави. Вони становлять собою не лише основне джерело надходжень до бюджетів, а й потужний регулятор суспільних пропорцій, гарант

соціального захисту громадян і створення матеріального фундаменту суверенітету держави й місцевого самоврядування. Саме тому на сучасному етапі податкові реформи й перетворення посідають головне місце у проце-