УДК 351.74: 342.922

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.15>

БУЛИЧОВ Є.В.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОТРИМАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА (ДОЗВІЛ ТА ЛІЦЕНЗІЯ) ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Мета наукової статті – висвітлення отримання адміністративного акта (дозвіл та ліцензія) як виду адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів. Методи статті – сукупність сучасних методів і прийомів пізнання об'єктивної дійсності, що поєднує як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод пізнання, відповідно до якого проблеми, що розглядаються у статті, представлені у вигляді єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

Перелік адміністративних послуг потребує проведення їх систематизації за ознакою форми результату, що є цілком виправданим, зважаючи на відмінність правового регулювання процедур надання, а також сфер використання. Так, дозволи, що надаються органами Державної фіскальної служби України, використовують у сфері державної митної справи, умови та процедури їх отримання регламентовані Мним кодексом України з урахуванням вимог Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 року. Ліцензії застосовують як засіб державного регулювання виробництва й обігу спирту етилового коньячного плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, умови та процедури їх отримання регламентує лише національне законодавство, а саме Закон України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів». Отже, адміністративні послуги у сфері справляння податків і зборів доцільно поділяти на ті, які мають кінцевий результат адміністративного акта (дозвіл та ліцензія): 1) видачу дозволу; 2) надання ліцензії.

Запропоновано під дозволом як видом адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів розуміти офіційний документ, який видається уповноваженим органом Державної фіскальної служби (посадовою особою) у встановленій підзаконними актами формі з дотриманням відповідних умов та порядку його видачі, та який уповноважує платника на вчинення визначеного законом переліку дій, отримання певних пільг під час провадження дозволеного виду діяльності.

Ключові слова: *адміністративна послуга, дозвіл, види адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів, ліцензія, послуга.*

The purpose of the scientific article is to cover the receipt of an administrative act (permit and license) as a type of administrative services in the field of taxes and fees. The methods of the article are a set of modern methods and techniques of knowledge of objective reality, combining both general scientific and special methods of knowledge. The basis of the study is the dialectical method of cognition, according to which the problems discussed in the article are presented in the form of unity of their social content and legal form.

The list of administrative services requires their systematization according to the form of the result, which is quite justified, taking into account the differences in the legal regulation of the procedures for providing, as well as the are as of use. Thus, the permits granted by the State Customs Service authorities use in the field of state customs, the conditions and procedures for their obtaining are regulated by the Customs Code of Ukraine, taking

into account the requirements of the International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures of 18.05.1973. Licenses are used as a means of state regulation of production and circulation of alcohol of cognac fruit, alcoholic beverages and tobacco, the conditions and procedures for their receipt are regulated only by national legislation, namely the Law of Ukraine of 19.12.1995 № 481/95-BP "On State Regulation of Production and alcohol, cognac and fruit alcohol, alcoholic beverages and tobacco products". Therefore, it is advisable to divide the administrative services in the field of taxation and collection in to those that have the final result of an administrative act (permit and license): 1) issuance of a permit; 2) granting a license.

It is proposed, under the permission, as a type of administrative services in the field of taxation and fees, to understand an official document issued by the authorized body of the Public Financial Service (official) in the form of by-laws, complying with the relevant conditions and procedure of its issuance, and authorizing the payer to transfer, obtaining certain privileges when conducting an approved activity.

Key words: *administrative service, permit, types of administrative services in field of taxes and fees, license, service.*

В умовах продовження системних перетворень в Україні особлива увага має приділятися організаційним заходам, спрямованим на поліпшення функціонування основних адміністративно-правових інститутів, серед яких інститут адміністративних послуг посідає одне із провідних місць.

Зазначені важливі трансформаційні процеси не залишають осторонь органи державної влади та місцевого самоврядування. Реалізація завдань побудови правової, демократичної, соціальної держави та євроінтеграційних намірів сприяє значним змінам в організації роботи суб'єктів публічної адміністрації, наближенню її основних функцій, завдань та форм діяльності до рівня поліцейських формувань розвинутих європейських країн.

Серед пріоритетних векторів реформування органів публічної адміністрації подальше вдосконалення проваджень у вигляді процедури надання адміністративних послуг має особливе значення, бо визначення чітких процедурних дій для працівників суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг безпосередньо стосується процесів задоволення потреб та інтересів значної кількості законослухняних українських громадян. За таких умов виникає нагальна потреба інтенсифікації досліджень інституціональних характеристик процедури надання адміністративних послуг, їх поступового переформатування у складові частини якісно нової й ефективної конструкції, за своїми організаційними чинниками наближеної до стандартів публічно-сервісної діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування визнаних демократій Європи.

Це дає підстави говорити про значну перспективність і затребуваність відповідного творчого пошуку, необхідність активізації процесів вироблення нових, більш серйозних теоретичних засад і ефективного законодавчого інструментарію регламентації організації та безпосереднього надання адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів.

Як слушно зазначає Є.О. Легеза, неорганізовані черги, конфлікти між споживачами – це наслідок неякісної роботи органів публічної адміністрації щодо впорядкованості самої організації прийому громадян, наприклад, запровадження номерної системи черговості або попереднього запису. Важливо, щоби механізм попереднього запису був захищеним від можливих зловживань із боку працівників суб'єкта публічної адміністрації [4].

О.О. Сосновиком [17, с. 390] здійснено систематизацію нормативного визначення терміна «дозвіл», який розуміється як:

- 1) реєстраційний документ встановленої форми, що визначає право розповсюджувача [18];
- 2) офіційний документ, який засвідчує право наукових організацій та інших установ [11];
- 3) рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що надає право [12];
- 4) офіційний документ суворої звітності, який засвідчує право;
- 5) документ, який надає право на використання автомобільного транспортного засобу впродовж визначеного в ньому строку [8];
- 6) документ у галузі визначеної форми, що надає право на здійснення відповідної міжнародної передачі товарів зазначеному в ньому заявникові [3].

Закон України від 6 вересня 2005 р. «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає документ дозвільного характеру як дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання в разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 1) [10].

Отже, під дозволом розуміється документ встановленої форми, яким заявнику надається право на здійснення певних дій, або їх сукупності, провадити систематичну діяльність.

У п. 10 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу (далі – МК) України подано визначення дозволу органів доходів і зборів як надання особі органом доходів і зборів усно, письмово (паперовим або електронним документом) чи проставлянням відбитка особистої номерної печатки на супровідних документах (деклараціях, відомостях) права на вчинення певних дій [6].

Більшість дослідників пов'язують результат дозвільної адміністративної послуги з видачею документа, що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів у певній сфері [16, с. 84; 2, с. 136], а О.О. Сосновик наголошує, що документ, який видається в результаті надання довільної адміністративної послуги, є документом суворої звітності [17, с. 392].

Щодо документальної форми отримання дозволу, то потрібно зауважити, що результатом адміністративної послуги надання дозволу на відкриття й експлуатацію митного складу є витяг з реєстру митних складів, надання дозволу на здійснення митної брокерської діяльності – витяг із реєстру митних брокерів, надання дозволу на відкриття й експлуатацію вільної митної зони комерційного або сервісного типу – витяг із реєстру вільних митних зон комерційного або сервісного типу. Вказані витяги підтверджують наявність спеціального уповноваження в особі, проте не є документами суворої звітності, хоча і мають встановлену підзаконними нормативними актами форму.

Як одну з форм дозвільної діяльності дослідники розглядають ліцензування. Чинне законодавство, зокрема п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України від 2 березня 2015 р. № 222–УШ «Про ліцензування видів господарської діяльності», визначає ліцензування одним із способів державного регулювання господарської діяльності, що застосовується з метою охорони і захисту публічних та приватних інтересів у сфері економіки [13]. Незважаючи на наявність визначення поняття «ліцензування» у відповідному законодавчому акті, у теорії права немає єдиного трактування сутності та юридичної природи такого інструменту.

Так, на думку Т.С. Васильєвої, сучасні уявлення про сутність і зміст ліцензування дають підставу розглядати його в кількох аспектах, зокрема: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову провадження певних видів господарської діяльності; як підставу для виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність [1, с. 113]. Наведені міркування свідчать, що ліцензування є одним зі способів реалізації державою прав суб'єктів господарювання, та дають підґрунтя для його розгляду як діяльності щодо надання адміністративних послуг.

Проте є й інші підходи до розуміння мети та сутності ліцензування як виду діяльності держави, що можуть викликати заперечення його сервісної природи. Так, Я.Г. Воронін метою ліцензування називає підвищення надійності економіки держави та недопущення на ринок товарів і послуг, які не відповідають встановленим на рівні держави стандартам і вимогам [2, с. 138].

На думку російського дослідника С.В. Мігіна, сутність ліцензування полягає в забезпеченні відповідності діяльності суб'єктів господарювання, провадження якої пов'язане з високими ризиками завдання шкоди, обов'язковим вимогам, що досягається насамперед здійсненням контролю за виконанням ліцензійних умов [5]. Приписи вітчизняного законодавства підтверджують наведену наукову позицію. Так, відповідно до ч. 7 ст. 19 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. № 222–VIII, органи ліцензування (тобто суб'єкти надання адміністративних послуг видачі ліцензій) зобов'язані здійснювати контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов [13] шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [14].

С.В. Мігін зазначає, що дії, пов'язані з ліцензуванням окремих видів господарської діяльності, є державною функцією із забезпечення дотримання правил поведінки, покликаних гарантувати необхідний рівень безпеки, і становлять у зв'язку із цим сутність державного управління,

тому воно не може розглядатися як сфера надання адміністративних послуг. Водночас це не означає, що процедури реалізації такої функції не містять окремих адміністративних дій, які цілком можуть трактуватися як послуги, пов'язані з реалізацією владного повноваження [5].

Висновки С.В. Мігіна є цілком логічними і відповідають законодавчо встановленій меті ліцензування. Проте, урахувавши легальне визначення адміністративної послуги, а також наукову думку О.О. Сосновика про те, що введення в законодавчий і науковий обіг терміна «адміністративна послуга» зумовлює не утворення нового, окремого від інших виду адміністративних правовідносин між органами публічної адміністрації і приватними особами, а змістову переоцінку характеру наявних відносин між ними. У зв'язку із цим вважаємо, що надалі доцільно розглядати діяльність органів Державної фіскальної служби (далі – ДФС) із видачі ліцензій як адміністративну послугу.

Закон України від 2 березня 2015 р. № 222–VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначає ліцензію як документ, виданий уповноваженим суб'єктом – органом ліцензування на право провадження певного виду господарської діяльності, який підлягає ліцензуванню відповідно до закону [13]. Встановлено дві форми видачі ліцензії: електронна (запис про наявність ліцензії в такого суб'єкта господарювання в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) та документальна.

Законодавцем передбачено можливість отримати результат ліцензійної адміністративної послуги як у паперовій, так і в електронній формі – шляхом внесення відомостей про наявність ліцензії в суб'єкта господарювання до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що, однак, згідно із приписами п. 3 ч. 2 ст. 2 вказаного Закону, не поширюється на порядок видачі, переоформлення й анулювання ліцензій на виробництво, оптову і роздрібну торгівлю спиртом, алкогольними напоями та тютюновими виробами [13].

Надання ліцензійних послуг у вказаній сфері здійснюється відповідно до Закону України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», ст. 1 якого визначає ліцензію (спеціальний дозвіл) як документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання на провадження одного із зазначених у цьому Законі видів діяльності протягом визначеного строку [9].

Ліцензію як документ державного зразка, що засвідчує право суб'єкта господарювання здійснювати зазначений у ньому вид господарської діяльності протягом визначеного строку за виконання спеціальних умов, визначено і в попередньому Законі України від 1 червня 2000 р. № 1775–III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [13].

Узагальнення наведених нормативних визначень дозволяє розглядати ліцензію як документ державного зразка, виданого уповноваженим суб'єктом – органом ліцензування, що підтверджує право платника на здійснення певного виду господарської діяльності протягом визначеного строку. Проте таке формулювання поняття «ліцензії» є майже тотожним визначенню поняття «дозвіл», у зв'язку із чим виникає необхідність їх розмежувати.

Для більшості країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) найбільш типові такі ознаки дозволів і ліцензій як інструментів регулювання.

Ліцензії:

- а) видаються на визначений період часу;
- б) можуть містити дискрецію органу влади в ухваленні рішення щодо видачі ліцензії.

Дозволи:

- а) діють без обмеження в часі, якщо умови дотримуються і не змінюються;
- б) можливості вибору рішення не передбачено [15].

Вказані ознаки відображені і в законодавстві України.

Так, дозволи уповноважені надавати: митні пости (видача свідоцтва про допущення до руху транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами), митниці (надання дозволу на відкриття й експлуатацію складу тимчасового зберігання). Ліцензії надаються: відділами ліцензування областях (видача ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями), Департаментом контролю за обігом та оподаткуванням у підакцизних областях (видача ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями), Департаментом контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів ДФС України (видача ліцензії на виробництво тютюнових виробів).

Перелік адміністративних послуг потребує їх систематизації за ознакою форми результату, що є цілком виправданим, урахувавши відмінність правового регулювання процедур надання, а також сфер використання. Так, дозволи, що надаються органами ДФС, використовують

у сфері державної митної справи, умови та процедури їх отримання регламентовані Митним кодексом України з урахуванням вимог Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. [7]. Ліцензії застосовують як засіб державного регулювання виробництва й обігу спирту етилового коньячного плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, умови та процедури їх отримання регламентує лише національне законодавство, а саме Закон України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів». Отже, адміністративні послуги у сфері справляння податків і зборів доцільно поділяти на ті, які мають кінцевий результат адміністративного акта (дозвіл та ліценція): 1) видачу дозволу; 2) надання ліцензії.

Запропоновано під дозволом як видом адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів розуміти офіційний документ, який видається уповноваженим органом ДФС (посадовою особою) у встановленій підзаконними актами формі з дотриманням відповідних умов та порядку його видачі, та який уповноважує платника на вчинення визначеного законом переліку дій, отримання певних пільг під час провадження дозволеного виду діяльності.

Список використаних джерел:

1. Васильєва Т.С. Ліцензування господарської діяльності як окремий напрямок адміністративно-правового режиму. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 110–115.
2. Воронін Я.Г. Правові засади регулювання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі: питання теорії та практики. *Наше право*. 2013. № 2. С. 135–140.
3. Інструкція про порядок оформлення і використання дозвільних документів у галузі державного експортного контролю : наказ Державної служби експортного контролю України від 29 листопада 2004 р. № 355. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1576-04>.
4. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
5. Мигин С.В. Властные полномочия и государственные услуги. URL: <http://www.smb.ru/experts.html?mode=opinions&id=migin&op=1227521705>.
6. Митний кодекс України : Закон України: від 13 березня 2012 р. № 4495–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № № 44–48. Ст. 552.
7. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 71. Ст. 727. С. 244.
8. Порядок проведення конкурсу та видачі дозвільних документів Європейської конференції міністрів транспорту : наказ Міністерства транспорту України від 20 серпня 2004 р. № 757. *Офіційний вісник України*. 2004. № 35. С. 180. Ст. 2354.
9. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 46. Ст. 345.
10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.
11. Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування : наказ Мінприроди України від 1 лютого 1993 р. № 3. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0004-93>.
12. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197.
13. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877–V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
15. Путніна С. Дозволи: міжнародна практика регулювання і видачі. *Пріоритети*. 2004. № 12 (18).
16. Сіверін В.І. Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і безпека*. 2010. № 1. С. 82–85.
17. Сосновик О.О. Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ. *Форум права*. 2008. № 1. С. 389–394.
18. Типові правила розміщення зовнішньої Реклами : постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1998 р. № 1511. *Урядовий кур'єр*. 27.09.1998.