

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.9>**І. В. Наконечна**<https://orcid.org/0000-0001-9405-4621>кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри загальноправових дисциплін  
Національної академії Служби безпеки України

## СУТНІСТЬ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена визначенню особливостей дозвільних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Уточнено, що зміст дозвільної процедури полягає у встановленні порядку проведення органами виконавчої влади дозвільних дій відповідно до своїх повноважень, який гарантуватиме заявникам право на отримання документа дозвільного характеру за умови дотримання ними усіх законодавчих вимог щодо їх отримання. Визначено, що дозвільна діяльність у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції направлена, в першу чергу, на впорядкування порядку видачі дозволів де об'єктом захисту є національні інтереси, а право фізичної чи юридичної особи на отримання такого дозволу є другорядним. Оскільки сфера забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є інтеграційною, що об'єднує значне коло суспільних відносин, визначено, що класифікаційних чинників розподілу дозвільних процедур у цій сфері є безліч. Однак слід врахувати, що такими є тільки ті, що врегульовані спеціальним законодавством та стосуються захисту національних інтересів у спосіб регулювання діяльності, що потребує легалізації з боку держави. Наприклад, щодо використання землі та екологічної безпеки, такі процедури можуть стосуватись водокористування, землекористування, рослинництва, землеустрою, лісгосподарства, надрокористування, поводження з відходами, перевезення небезпечних вантажів тощо. Особливо важливими є ті, що стосуються ядерної складової. Узагальнено, що дозвільні процедури забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції характеризуються дуальністю змістової інтерпретації, що має прояв у викривленні сутності принципу справедливості, акцентуація при якому зміщується у бік захисту національних інтересів України. Це є виправдано з огляду на сферу їхнього функціонування, однак зумовлює необхідність визначення більш конкретизованих та чітких підстав і умов розподілу й балансування ідей пріоритетності, адже такі процедури характеризуються інтеграційністю об'єктного спрямування, що не завжди є прямим проявом необхідності зміщення правової ролі індивіда на другорядний план.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративно-правовий механізм, дозвільна процедура, дозвільні документи, євроінтеграція, забезпечення безпеки, національна безпека.

**Постановка проблеми.** У демократичних державах якість публічних послуг, що надаються або виробляються від імені держави, зумовлює встановлення вимог щодо ефективності управління, однак у розумному співвідношенні з основами справедливості та урахуванням прав осіб. При чому ефективність управління такими послугами є законною, якщо вона відпові-

дає процедурним параметрам, встановленим законом.

Загалом адміністративні процедури забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є специфічним різновидом цього правового явища. Їхня специфіка поєднує необхідність врахування загальних основ прозорості, публічності та відкритості реалізації

взаємин між органами влади та громадянами з поєднанням цілком таємних дій, обумовлених мотивами державної безпеки. При чому більшою мірою цей термін є принагідним до застосування у трактуванні процедурного аспекту вчинення адміністративної дії, яка може бути не пов'язана з наданням публічних послуг.

Своєю чергою, дозвільні процедури, як різновид вищезгаданих мають свої особливості, розкриттю яких присвячено це наукове дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Досліджувана тематика має своїм підґрунтям напрацювання таких вчених як: О. Маркова, Д. Проценко, Д. Тупчієнко. Однак їхні узагальнення та висновки можуть бути застосовними лиш в загальному аспекті, адже представлена до аналізу тематика немає наукового висвітлення загалом.

**Метою дослідження** є визначення особливостей дозвільних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом зміст дозвільної процедури полягає у встановленні порядку проведення органами виконавчої влади дозвільних дій відповідно до своїх повноважень, який гарантуватиме заявникам право на отримання документа дозвільного характеру за умови дотримання ними усіх законодавчих вимог щодо їх отримання.

При цьому можливість отримання юридичною або фізичною особою такого документа ставиться в залежність від наявності різних умов і розсуду адміністративних органів, які здійснюють видання дозволів. Значення дозвільної системи зумовлюється характером об'єктів, щодо яких вона застосовується. Ці об'єкти становлять потенційну небезпеку людям, їх життю та здоров'ю, а також навколишньому середовищу [1, с. 129]. Якщо аналізувати сферу національної безпеки, об'єктом захисту дозвільної процедури є суспільно-значущі національні інтереси – безпека людини, державний суверенітет, кордони, довкілля тощо. Відповідно, логічним буде твердження, що дозвільна діяльність у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах

євроінтеграції направлена, в першу чергу, на впорядкування порядку видачі тих дозволів, де об'єктом захисту є національні інтереси, а право фізичної чи юридичної особи на отримання такого дозволу є другорядним. Ця особливість вирізняє її від дозвільних процедур у інших сферах.

Наразі законодавча регламентація дозвільної діяльності на законодавчому рівні здійснюється, як правило, шляхом включення «дозвільного компонента» в правову тканину законів, які регулюють різногалузеві відносини [1, с. 129]. Загальні норми, що регулюють дозвільну систему містяться в низці Законів України, таких як: «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування окремих видів діяльності», «Про адміністративну процедуру», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» тощо, деталізація яких забезпечена підзаконними актами, що регулюють різні сфери суспільного та державного життя. Сфера забезпечення національної безпеки України не є тому виключенням. Так, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» регулюються особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Своєю чергою, в наказах Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з придбання в Головному управлінні розвідки Міністерства оборони України вогнепальної зброї невійськового призначення, бойових припасів до неї, холодної і пневматичної зброї та інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система» та Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, спо-

ряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» – деталізуються дозвільні процедури щодо поводження з різними видами зброї.

Окремо слід відзначити, що Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII має пріоритетність щодо інших актів щодо функціонування дозвільних систем. Однак його положення не визначають порядків дозвільної діяльності у цій сфері. Тому застосовними є окремі закони та більшою мірою підзаконні акти.

Незважаючи на те, що окремі процедури дозвільної діяльності детально описані, більшість фахівців переконані, що нормативно-правові акти, що регулюють цю діяльність на підзаконному рівні, можуть містити нечіткі формулювання, з відсилкою до інших нормативно-правових актів. Наявність загальних норм у законі і відсутність чіткої інструкції сприяють розширенню інтерпретації правових норм і одночасно створюють можливість для корупційних дій. Так, наприклад, у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2] міститься понад 20 відсилочних норм, які передбачають регулювання порядку надання дозволів у міграційній сфері вповноваженими органами виконавчої влади [1, с. 127].

Тому, на нашу думку, задля уникнення «розпливчатого» формулювання диспозицій статей, які регулюють дозвільні процедури необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання дозвільної діяльності у сфері національної безпеки України у систематизаційний спосіб (зведення до єдиної системи).

Окрім того, це буде доцільним з огляду на те, що наразі існують проблемні питання з точки зору справедливості щодо реалізації окремих дозвільних процедур у досліджуваній сфері. Вкрай важливо, щоб такі дозвільні процедури були розроблені таким чином, щоб одночасно захищати публічні інтереси або суспільні потреби, а також особисті права та інтереси осіб.

Проаналізувавши акти законодавства, можемо узагальнити, що наразі такого нор-

мативно-правового акту немає. Примітно також те, що прагнучи до дерегуляції, як одного з основних елементів практичної імплементації нової моделі розвитку України та невід'ємної складовою європейської інтеграції, законодавцями у межах законопроекту № 8058 «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» [3] прямо не передбачено спрощення бюрократичної процедури отримання документів дозвільного характеру у цій сфері, хоча і не заборонено застосування його положень до цього кола суспільних відносин. Втім цей проект потребує доопрацювання, зокрема в аспекті врахування факторів забезпечення національної безпеки та захисту інтересів держави [4].

Загалом слід вказати, що сфера забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції є інтеграційною, тобто об'єднує значне коло суспільних відносин. Тому класифікаційних чинників розподілу дозвільних процедур у цій сфері є безліч. Однак слід враховувати, що такими є тільки ті, що врегульовані спеціальним законодавством та стосуються захисту національних інтересів у спосіб регулювання діяльності, що потребує легалізації з боку держави.

Наприклад, щодо використання землі та екологічної безпеки, такі процедури можуть стосуватись водокористування, землекористування, рослинництва, землеустрою, лісгосподарства, надрокористування, поводження з відходами, перевезення небезпечних вантажів тощо. Особливо важливими є ті, що стосуються ядерної складової, зокрема щодо виконання певних видів робіт чи операцій в рамках заходів щодо перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, виконання певних видів робіт чи операцій на етапі експлуатації та закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів, використання земель і водойм, розташованих в санітарно-захисній зоні ядерної установки, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта [5].

До числа таких, що мають пряме відношення до досліджуваної сфери можна віднести зокрема такі як видача дозволу

на проведення робіт на пам'ятках національного значення чи надання статусу особи, депортованої за національною ознакою.

Однак яскравим прикладом аналізованих дозвільних процедур, на нашу думку, є ті, що передбачені законодавством, яке регулює діяльності у сфері медіа. Уточнимо, що Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX є одним із ключових євроінтеграційних законів, що посилює процедуру захисту авторських та суміжних прав, уточнює порядок розповсюдження мовниками інформації про події значного суспільного інтересу, спрощує умови реєстрації друкованих видань тощо [6].

Слід враховувати, що право громадськості на інформацію є невід'ємною частиною права на свободу слова. Засоби масової інформації, Інтернет та інші цифрові технології відіграють важливу роль у підтримці поінформованості суспільства [7]. Навіть у важкі часи уряди повинні створювати умови, що сприяють вільному потоку інформації, і повинні виявляти особливу обережність, щоб не вживати обмежувальних заходів [8].

Відповідно до статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (положення є аналогічні за змістом також до положень статті 19 Загальної декларації прав людини, статті 11 Хартії основних прав Європейського союзу) варто зосередити увагу на таких основних положеннях щодо дій особи та держави в справі регламентування діяльності засобів масової інформації: 1) кожна людина має право на свободу вираження поглядів; 2) це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів; 3) це не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіо-, теле- або кінопідприємств; 4) здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може бути предметом умов, які встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві, в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я

і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [9, с. 16].

Так, Національна рада відповідно до статті 122 Закону України «Про медіа» з метою протидії інформаційній агресії надає дозволи на тимчасове мовлення. Вона самостійно визначає умови дозволу та затверджує порядок видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення. У результаті вона виносить відповідне рішення, яке протягом трьох робочих днів повинно бути опубліковано на її офіційному сайті.

Зазначимо, що за загальним правилом, початком дозвільної процедури є дії особи, яка бажає отримати документ дозвільного характеру, пов'язані з поданням заяви про видання документа дозвільного характеру. У невідомого суб'єкта є право звернутися із заявою і, відповідно, порушити (ініціювати) дозвільну справу. Заявник зобов'язаний підготувати пакет необхідних документів та сплатити адміністративний збір [1, с. 132].

Таким чином, для отримання дозволу на тимчасове мовлення заявник подає заяву через електронний кабінет. Під час подання заяви заявник має вказати відомості, передбачені статтею 63 Закону «Про медіа», з урахуванням особливостей, визначених умовами дозволу, а саме, що діяльність буде провадитися на територіях з особливим режимом мовлення. До таких територій відносяться райони України, що межують з тимчасово окупованою територією України (Автономною Республікою Крим та містом Севастополем), райони Донецької і Луганської областей, прикордонні райони, що межують з територією держави-агресора (держави-окупанта), а також прикордонні райони, що межують з територією інших країн, з яких шляхом ефірного мовлення поширюються програми держави-агресора (держави-окупанта) [10].

Заява про надання дозволу на тимчасове мовлення має відповідати встановленому зразку, до неї додаються копія чинної ліцензії на мовлення, а також висновок щодо можливості та умови користування радіочастотним ресурсом для потреб тимчасового мовлення, наданий Українським

державним центром радіочастот для нових радіоелектронних засобів телерадіомовлення, або підтвердження Українським державним центром радіочастот для радіоелектронних засобів аналогового телевізійного мовлення, які використовувалися згідно із ліцензіями на мовлення [11]. Отже, на стадії подання заяви на отримання дозволу, дозвільний орган провадить дії, спрямовані на перевірку заяви і пакета документів на предмет відповідності формальним вимогам.

Якщо заявник не дотримується зазначених в законодавстві вимог, це може бути підставою для відмови у виданні документа дозвільного характеру [1, с. 130]. Необхідно відмітити, що дотримання послідовності стадій в дозвільній процедурі, які характерні для інших видів процедур – не є обов'язковим. Вони можуть здійснюватися паралельно або мінятися місцями.

Таким чином, орган, що видав дозвіл на здійснення діяльності (в цьому випадку на мовлення) одночасно є і контролюючим (органом нагляду) органом, що не є дивиною, адже дозвільні процедури тісно переплітаються з контрольно-наглядовими.

Анулювати дозвіл Національна рада може не тільки у разі порушення чинного законодавства, а і за клопотанням телерадіоорганізації про анулювання дозволу; у разі відсутності мовлення відповідно до умов дозволу протягом шести місяців (за винятком незалежних від телерадіоорганізації причин) та внесення змін до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору стосовно територій з особливим режимом мовлення [11].

Відповідно до «Порядку видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умов дозволу та порядку здійснення нагляду за додержанням законодавства про телебачення і радіомовлення телерадіоорганізаціями, що здійснюють тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення на підставі відповідного дозволу» заява про надання дозволу розглядається на засіданні Національної ради з прийняттям відповідного рішення – надати дозвіл чи відмовити. При цьому Національна рада бере до уваги необхід-

ність захисту інтересів держави, протидії інформаційній агресії, збалансованого та неупередженого інформування аудиторії про суспільно значущі події в Україні та надає перевагу телерадіоорганізаціям регіональної та місцевої категорій мовлення, програмні концепції яких включають соціально важливі та інформаційні програми та передачі, а також телерадіоорганізаціям, які вже здійснювали тимчасове мовлення впродовж року без порушення законодавства про телерадіомовлення [11].

В аналізованій процедурі дозвіл видається строком на один рік. Після закінчення терміну дії дозволу Національна рада може його видати повторно з урахуванням фактичних обставин. Процедура видачі тимчасових дозволів на мовлення проводиться на позаконкурсних засадах та є безоплатною.

Отже, дозвільна процедура на тимчасове мовлення схематично виглядає так [11]:

- звернення телерадіоорганізації до Національної ради з відповідною заявою та пакетом необхідних документів;
- ухвалення рішення про розроблення висновків щодо можливості та умов користування радіочастотним ресурсом;
- отримання висновку щодо можливості та умов користування радіочастотним ресурсом;
- видача/відмова у видачі дозволу на тимчасове мовлення.

**Висновки.** Підсумовуючи, можемо узагальнити, що дозвільні процедури забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції характеризуються дуальністю змістової інтерпретації, що має прояв у викривленні сутності принципу справедливості, акцентуація при якому зміщується у бік захисту національних інтересів України. Це є виправдано з огляду на сферу їхнього функціонування, однак зумовлює необхідність визначення більш конкретизованих та чітких підстав і умов розподілу й балансування ідей пріоритетності, адже такі процедури характеризуються інтеграційністю об'єктного спрямування, що не завжди є прямим проявом необхідності зміщення правової ролі індивіда на другорядний план.

**Список використаної літератури:**

1. Маркова О. Дозвільна процедура в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*/ 2020. Вип. 6(35). С. 126–133.
2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
3. Проект Закону про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності № 8058 від 19.09.2022 р. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40514>
4. Висновок на проект Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» № 8058 від 19.09.2022 р. *Верховна Рада України : офіційний сайт*. 2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1487455>
5. Використання землі та екологічна безпека. *Реєстр адміністративних послуг*, 2022. URL: <https://guide.diia.gov.ua/event/vykorystannia-zemli-ta-ekolohichna-bezpeka-662f56bd-3314-4463-9702-c3357fc59f18>
6. Верховна Рада України прийняла законопроект про медіа. *Верховна Рада України : офіційний сайт*. 2022. URL: [https://www.rada.gov.ua/news/razom/227369.html?fbclid=IwAR0rrIMDLZEC1gwK8wkZXC\\_oYWh2nqBPhPJjogTwu6JWwVwIY2GyOGiKg6o](https://www.rada.gov.ua/news/razom/227369.html?fbclid=IwAR0rrIMDLZEC1gwK8wkZXC_oYWh2nqBPhPJjogTwu6JWwVwIY2GyOGiKg6o)
7. Joint Declaration on Freedom of Expression and Countering Violent Extremism. *Organization for Security and Co-operation in Europe*, 2016. URL: <http://www.osce.org/fom/237966>
8. Міятович Д. Комюніке Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ щодо свободи слова та боротьби проти тероризму № 6/2016. *Організація з безпеки і співробітництва в Європі*. URL: <https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Комюніке-6-2016.docx>
9. Проценко Д., Тупчієнко Д. Огляд підходів до регулювання нових конвергентних аудіовізуальних засобів масової інформації: міжнародний досвід. К. 2012, 112 с.
10. Про медіа: Закон України від 13.12.2022 р. № 2849-IX. *Голос України : офіційний сайт*. URL: <http://www.golos.com.ua/documents/z-2849-ix.pdf>
11. Про затвердження Порядку видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умов дозволу та порядку здійснення нагляду за додержанням законодавства про телебачення і радіомовлення телерадіоорганізаціями, що здійснюють тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення на підставі відповідного дозволу: рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 01.03.2018 р. № 288. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0386-18#Text>

**Nakonechna I. The essence of permissive procedures for ensuring the national security of Ukraine in the conditions of european integration**

*The article is devoted to determining the features of licensing procedures of ensuring the national security of Ukraine in the context of European integration. It is clarified that the content of the licensing procedure is to establish the procedure for carrying out licensing actions by the executive authorities in accordance with their powers. They guarantee applicants the right to obtain a document of a permissive nature, provided that they comply with all legal requirements. It has been determined that licensing activities in the field of ensuring national security in the context of European integration are aimed primarily at streamlining the procedure for issuing permits where the object of protection is national interests. the right of natural or legal persons to obtain such permission is secondary. Since the sphere of ensuring the national security of Ukraine in the conditions of European integration is an integration one, which unites a significant range of public relations, it has been determined that there are many classification factors for the distribution of licensing procedures in this area. However, it should be borne in mind that these are only regulated by special legislation and related to the protection of national interests by the way of regulating activities that require legalization by the state. For example, on land use and environmental safety, such procedures may relate to water use, land use, crop production, land management, forestry, subsoil use, waste management, transportation of dangerous goods, etc. Particularly important are those relating to the nuclear component. It is generalized that licensing procedures for ensuring national security in the context of European integration are characterized by a duality of meaningful interpretation, which*

*manifests itself in the distortion of the essence of the principle of justice, the emphasis in which is shifted towards protecting the national interests of Ukraine. This is justified in view of the scope of their functioning, however, it necessitates the definition of more specific and clear grounds and conditions for the distribution and balancing of ideas of priority, because such procedures are characterized by the integration of the object direction, which is not always a direct manifestation of the need to shift the legal role of the individual to a secondary plan.*

**Key words:** *administrative procedure, administrative-legal mechanism, licensing procedure, permits, European integration, security, national security.*