



Олександр Кобець,

кандидат психологічних наук, доцент,
доцент кафедри нагляду
за додержанням і застосуванням законів
Національної академії
прокуратури України



Олександр Сіряков,

заступник начальника відділу
захисту конституційних прав громадян,
безпеки руху та пасажирських перевезень
Головного управління захисту прав
і свобод громадян та інтересів держави,
протидії корупції та злочинності
у сфері транспорту
Генеральної прокуратури України

УДК 342.922

***Проблеми нормативного забезпечення
обов'язковості державного контролю
у сфері ліцензування на автомобільному
транспорті***

Державне управління в галузі транспорту має забезпечувати його безпечне функціонування; захист законних інтересів підприємств та організацій транспорту і споживачів транспортних послуг; ліцензування в галузі транспорту. Наведене як мета і завдання державного управління

в галузі транспорту унормовано ст. 3 Закону України «Про транспорт» від 10.11.1994 № 232/94-ВР [1], що є віддзеркаленням ст. 42 Конституції України [2] про обов'язок держави захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю та безпечністю продукції та всіх видів послуг



і робіт, зокрема транспортних, пов'язаних з експлуатацією транспортних засобів як джерел підвищеної небезпеки.

Серед основних принципів державної політики у сфері ліцензування, що визначені у ст. 3 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III [3], є: забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, встановлення єдиного порядку ліцензування видів господарської діяльності на території України.

Своєю чергою, галузевим Законом України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 р. № 2344-III [4] визначено у ч. 3 ст. 5, що державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту реалізується, зокрема, ліцензуванням.

У ст. 9 цього ж Закону [4] законодавець, визначаючи особливості ліцензування на автомобільному транспорті, спрямовує його на визначення початкових і поточних умов надання послуг із перевезень пасажирів і небезпечних вантажів, а також найважливіших параметрів обслуговування споживачів. Визначає серед завдань ліцензування на автомобільному транспорті захист прав споживачів і ринку послуг від небезпечних перевезень; забезпечення використання сертифікованих і дозволених для використання транспортних засобів; підвищення якості транспортного обслуговування. При цьому встановлено, що підтвердження відповідності перевізника вимогам ліцензійних умов здійснюється органом ліцензування у спосіб перевірки перевізника за місцем його розташування.

Але чи втілено ці норми у практику правозастосування, чи забезпечено у реальності можливість належної

реалізації державного регулювання та контролю у сфері автомобільного транспорту засобами ліцензійного нагляду?

На наш погляд, загрозливою є статистика про те, що у першому півріччі 2013 р. в нашій країні 607 суб'єктів підприємницької діяльності у сфері автоперевезень пасажирів і небезпечних вантажів було позбавлено ліцензій за відмову ліцензіатів у проведенні перевірок органом ліцензування. Якщо всього за цей період анульовано 1488 ліцензій, то цифра видається ще більш вражаючою. Недопуск перевірників на об'єкти автомобільного транспорту стає недоброю та поширеною традицією.

Які причини виникнення цього небезпечного явища? Що дає можливість автоперевізникам протидіяти небажаним для правопорушників візитам інспекторів Укртрансінспекції, виявленню у ході таких перевірок порушень чинних норм і правил перевезення пасажирів і вантажів автотранспортними засобами як джерелами підвищеної небезпеки, а головне – як уникати відповідальності за такі порушення – адміністративної, фінансової, а можливо і кримінальної?

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III [3] у ст. 6 наділяє орган ліцензування повноваженнями забезпечувати виконання законодавства у сфері ліцензування та здійснювати контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов.

Стаття 20 цього Закону [3] визначає, що контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов здійснює орган ліцензування у спосіб проведення планових і позапланових перевірок. Та містить кореспондуючу норму про те, що ліцензіат під час перевірки дотримання ним ліцензійних умов надає всі необхідні для проведення перевірки документи та забезпечує умови для її проведення.

На перший погляд, механізм взаємодії «орган ліцензування (контролер) – ліцензіат» щодо обов'язковості ліцензійного контролю унормовано, нормативно визначено.

Однак будь-яка норма для забезпечення своєї реалізації потребує наявності дієвої санкції за її невиконання, ігнорування. І саме на цьому етапі починаються проблеми.

Серед наведених у ч. 1 ст. 21 Закону [3] підстав для анулювання ліцензії виокремлено акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування.

Але таку підставу для анулювання ліцензії чомусь не наведено у визначеному в ч. 7 ст. 21 Закону [3] переліку випадків, за яких суб'єкт господарювання може одержати нову ліцензію на право провадження цього виду господарської діяльності не раніше ніж через рік від дати прийняття рішення органом ліцензування про анулювання попередньої ліцензії.

Хоча до підстав, які можна назвати «нереабілітуючими підставами анулювання ліцензії», віднесено випадки анулювання ліцензії на підставі акта про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов, акта про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії, акта про встановлення факту передавання ліцензії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності, акта про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов.

Слід зауважити, що ст. 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III [5] на час набрання ним чинності не містила серед підстав анулювання ліцензії акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування.

Наведену підставу для анулювання ліцензії як новелу запроваджено

Законом України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17.01.2002 р. № 2953-III [6].

Складно уявити, чому Верховна Рада України, негативно реагуючи на можливість ліцензіата ухилитися від ліцензійного контролю, змінивши у такий спосіб закон, не пішла далі та не визначила санкцією за таку поведінку річний термін неможливості отримання нової ліцензії натомість анульованої за цією підставою.

Про зв'язок частин 1 та 7 ст. 21 Закону [3] свідчить той факт, що коли Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. № 1759-VI [7] з підстав анулювання ліцензії було вилучено акт про встановлення факту неподання в установлений строк повідомлення про зміну даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви про видачу ліцензії, обидві ці частини одночасно зазнали змін.

Відсутність такого зв'язку і призводить до парадоксальної правової ситуації, коли автоперевізнику достатньо відмовитися від проведення перевірки додержання ліцензійних умов з боку Укртрансінспекції, отримати її наказ про анулювання ліцензії, дочекатися набрання ним чинності та, навіть не вдаючись до процедури його оскарження в експертно-апеляційній раді при Держпідприємстві, подати заяву до органу ліцензування і через десять днів отримати нову, так би мовити, «чисту» ліцензію. І жодного клопоту з неприємним спілкуванням із перевіряючими інспекторами органу державного ліцензійного контролю.

Ідея розуміння важливості забезпечення заходами нормативного регулювання належної поведінки суб'єктів права у сфері ліцензування для додержання принципу верховенства

права, закріпленого у ст. 8 Конституції України [2], не є новою. Вона не без підстав прямо чи опосередковано реалізована у законодавстві інших країн.

Так, згідно з пунктами 83, 85 Положення про ліцензування певних видів діяльності, затвердженого Указом Президента Республіки Білорусь від 01.09.2010 № 450 [8], дія ліцензії припиняється за рішенням суду у випадку перешкодження ліцензіатом діяльності ліцензійного чи іншого контрольного (наглядового) органу в проведенні заходів з контролю за додержанням ліцензіатом законодавства про ліцензування, ліцензійних вимог та умов. При цьому відповідно до вимог пунктів 23, 24 цього Положення [8] орган ліцензування приймає рішення про відмову у видачі ліцензії за зверненням про отримання ліцензії до закінчення одного року від дня припинення ліцензії за перешкодження ліцензіатом діяльності ліцензійного чи іншого контрольного (наглядового) органу.

Федеральним законом Російської Федерації «Про ліцензування окремих видів діяльності» від 04.05.2011 р. № 99-ФЗ [9] у підпункті 3 п. 7 ст. 14 зазначено, що підставою для відмови у видачі ліцензії є надання здобувачем ліцензії заяви про надання ліцензії та доданих до неї документів, якщо відносно здобувача ліцензії є рішення про анулювання раніше виданої ліцензії на цей вид діяльності. Своєю чергою, ст. 20 Федерального закону [9] вже сам факт анулювання ліцензії розцінює як виняткову, нереабілітуючу подію, порівняно з призупиненням та припиненням дії ліцензії. Ліцензія анулюється за рішенням суду на підставі розгляду відповідної заяви органу ліцензування.

У конспекті лекцій з підприємницького права [10] В. Т. Батичко, коментуючи підстави та порядок анулювання ліцензії, звертає увагу на її анулювання у судовому порядку, тобто за рішенням суду на підставі заяви органу ліцензування у випадку,

коли порушення ліцензіатом ліцензійних вимог та умов потягло за собою заподіяння шкоди правам, законним інтересам, здоров'ю громадян, обороні та безпеці держави, культурній спадщині народів Російської Федерації.

Цікаву інформацію розміщено на інтернет-сайті Управління споживчого ринку та цінової політики Липецької області Російської Федерації 1 грудня 2012 р. [11]. Відвідувачів сайту повідомлено, що мировий суддя судової ділянки № 15 Радянського округу притягнув до відповідальності ТзОВ «Фірма «ВіАйПі» за перешкодження проведення планової перевірки на предмет дотримання ліцензійних вимог у здійсненні роздрібного продажу алкогольної продукції. При цьому зазначено, що перешкодження проведенню перевірки загрожує для юридичних осіб утратою ліцензії, оскільки є підставою для її анулювання у судовому порядку.

За вимогами, що містяться у ст. 11 Закону міста Москви «Про порядок ліцензування роздрібного продажу алкогольної продукції у місті Москві» від 23.06.2004 № 42 [12], ліцензію може бути анульовано за рішенням суду у випадку перешкодження у проведенні обстежень та (або) необґрунтованої відмови ліцензіата від надання документів, витребуваних органом ліцензування.

Відповідно до п. 4.8 Положення про прямий банківський нагляд, затвердженого постановою Правління Національного банку Киргизької Республіки від 28.05.2008 р. № 22/4 [13], у випадку створення перешкод для здійснення прямого банківського нагляду Національний банк вправі застосування до банку та його керівництва заходи впливу відповідно до банківського законодавства, зокрема відкликання ліцензії на здійснення банківських операцій.

З огляду на викладене слід і в Україні згадати про вимоги ст. 68 Конституції України [2], за якими

кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України. Отже обов'язок будь-якого автоперевізника – ліцензіата під час перевірки дотримання ним ліцензійних умов надавати всі необхідні для проведення перевірки документи і забезпечувати умови для її проведення є конституційним обов'язком.

Не зайвим буде пам'ятати, що за ст. 19 Конституції України [2] правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (але має бути примушений робити те, що прямо передбачено).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (вочевидь за умови наявності можливості так діяти).

Отже, забезпечення кореспондуючих один одному обов'язку автопере-

візника підлягати перевірці дотримання ліцензійних умов та повноваження Укртрансінспекції проводити такі перевірки вимагає додаткового унормування.

Доречним було би внесення на законодавчому рівні змін до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [3] у спосіб доповнення визначеного в ч. 7 ст. 21 Закону переліку випадків, за яких суб'єкт господарювання може одержати нову ліцензію на право провадження цього виду господарської діяльності не раніше ніж через рік від дати прийняття рішення органу ліцензування про анулювання попередньої ліцензії, додатковим випадком – актом про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування.

Вважаємо, що такі заходи створять умови для фактичної реалізації повноважень органів державного контролю у сфері ліцензування перевезень пасажирів і небезпечних вантажів автомобільним транспортом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про транспорт : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80>
2. Конституція України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>
4. Закон України «Про автомобільний транспорт» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України (станом на 01.06.2000 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/ed20000601/page2>
6. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2953-14>
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1759-17>
8. О лицензировании отдельных видов деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 г. № 450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31000450&p2={NRPA}>

9. *О лицензировании отдельных видов деятельности* : Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2011/05/06/license-dok.html>

10. *Батычко В. Т.* Предпринимательское право: Конспект лекций [Электронный ресурс] / В. Т. Батычко. – Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2011 г. – Режим доступа : http://www.aup.ru/books/m236/15_3.htm

11. *Новости* [Электронный ресурс] // Интернет-сайт Управления потребительского рынка и ценовой политики Липецкой области. – Режим доступа : <http://lir-torg-cp.ru/news/2012-12-01/2474.htm>

12. *О порядке лицензирования розничной продажи алкогольной продукции в городе Москве* [Электронный ресурс]: Закон г. Москвы от 23.06.2004 № 42. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/mskzk/9660/>

13. *Положение о прямом банковском надзоре*, утверждено постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики № 22/4 от 28 мая 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbkr.kg/contout.jsp?item=103&lang=RUS&material=41290>

Кобець О. В., Сіряков О. І. Проблеми нормативного забезпечення обов'язковості державного контролю у сфері ліцензування на автомобільному транспорті

У пропонованій статті визначено причини поширених відмов перевізників від перевірок додержання ліцензійних умов у сфері автомобільного транспорту. В результаті проведеного дослідження сформульовано авторські визначення та пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: ліцензування, автомобільний транспорт, державний контроль, проведення перевірок.

Кобець А. В., Серяков А. И. Проблемы нормативного обеспечения обязательности государственного контроля в сфере лицензирования на автомобильном транспорте

В предлагаемой статье определены причины распространенных отказов перевозчиков от проверок соблюдения лицензионных условий в сфере автомобильного транспорта. В результате проведенного исследования сформулированы авторские определения и предложения по усовершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: лицензирование, автомобильный транспорт, государственный контроль, проведение проверок.

Kobets A., Seryakov A. The problems of regulatory support obligation of state control in the sphere of licensing for road transport

In the present article the common causes of failure of the carriers checks compliance with license conditions in the field of road transport. The study authors formulated definitions and suggestions to improve the current legislation.

Key words: licensing, road transport, state control inspections.

