

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

О. В. Вовк,
аспірант Академії державного управління при Президентові України

ДЕЯКІ ПИТАННЯ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНОГО ОРГАНУ З ПИТАНЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Коротка анотація. У статті розглядається проблема суміщення наданих Міністерству економічного розвитку і торгівлі України повноважень у сфері ліцензування та розглядається можливість повернення функцій спеціально уповноваженого органу до Держкомпідприємництва.

Brief Annotation. The article addresses the problem of combining different powers in licensing assigned to the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine and discusses the possibility of resumption of authority of the State Committee of Ukraine for Regulatory Policy and Entrepreneurship as an authorized body on licensing issues.

Ключові слова: ліцензування, Державний комитет України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Key words: licensing, State Committee of Ukraine for Regulatory Policy and Entrepreneurship.

Вступ

Держава для реалізації економічної політики, виконання програм економічного розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Одним із головних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є ліцензування. Відносини пов'язані з ліцензуванням певних видів господарської діяльності регулюються законом.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», серед іншого визначає повноваження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, повноваження органів ліцензування та види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

З метою реалізації державної політики у сфері ліцензування Кабінет Міністрів визначає як спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, так і органи ліцензування зазначених у законі видів господарської діяльності.

На даний час Кабінетом Міністрів України визначено спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування Міністерство економічного розвитку і торгівлі, яке одночасно є органом ліцензування деяких видів господарської діяльності. Зазначена ситуація потребує нормативно-правового врегулювання з внесенням відповідних змін до нормативно-правових актів.

Стан дослідження проблеми

Питання повноважень спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та повноважень органу ліцензування у своїх наукових працях розглядають багато вітчизняних науковців, таких як П.Пальчук, І.Пастух, Н.Саніахметова, А.Шпомер, Л.Шестак. Разом з тим, проблема суміщення спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та органу ліцензування в одній установі розглядається вперше.

Мета статті

Метою статті є надання пропозицій щодо врегулювання певної неузгодженості у нормативно-правових актах, внаслідок якої центральний орган виконавчої влади уповноважений виконувати одночасно функції спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування і функції органу ліцензування.

Виклад основного матеріалу

На виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання та модернізації економіки України розроблено Програму економічних реформ на 2010-2014 роки, завданням якої є побудова конкурентоспроможної економіки, формування ефективної системи державного управління і, як наслідок, підвищення добробуту громадян. Серед запланованих Програмою перетворень – формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економічні процеси, зокрема зменшення адміністративних бар'єрів розвитку підприємництва.

В цьому плані, одним з актуальних напрямків змін в системі державного управління є проведення адміністративної реформи – комплексу політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою її трансформації з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, та створення на цій основі ефективної системи державного управління [1, с. 7]. Адміністративна реформа спрямована на формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях. Нині здійснюється її перший етап – реформування системи центральних органів виконавчої влади.

Підтримуючи в цілому здійснення оптимізації структури центральних органів виконавчої влади, варто звернути увагу на деякі прорахунки, що в подальшому можуть призвести до суттєвого послаблення діалогу між владою і бізнесом, і, як наслідок, до погіршення умов ведення підприємницької діяльності в Україні. Мова йде про ліквідацію Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва, функції і завдання якого передбачено покласти на Міністерство економічного розвитку і торгівлі.

Зазначимо, що комітет був правонаступником Державного комітету України з питань розвитку підприємництва та Ліцензійної палати України, які до прийняття Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» були центральними органами виконавчої влади, що забезпечували формування і реалізацію політики у сфері ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів господарювання [2, С. 34].

Після прийняття вказаного Закону Держкомпідприємництва також виконув функції спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування.

Одним з головних завдань Держкомпідприємництва в останні роки було налагодження діалогу та узгодження позицій між органами виконавчої влади і суб'єктами підприємницької діяльності, зменшення адміністративних бар'єрів для започаткування і розвитку бізнесу. Зокрема, комітетом узагальнювалась практика застосування нормативно-правових актів з питань ліцензування, забезпечувалось надання інформаційних і правових послуг та консультацій у межах своєї компетенції, проводилась активна і плідна взаємодія із спілками та асоціаціями підприємців.

Разом з тим, нормативно-правова база України містила певну правову неузгодженість, яка полягала в тому, що функції реалізації державної політики у сфері ліцензування було покладено одночасно на Держкомпідприємництва і на Міністерство економіки України згідно з відповідними Положеннями про ці центральні органи виконавчої влади.

В рамках адміністративної реформи, з метою усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади, указом Президента України від 09.12.2010 року було ліквідовано Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва.

Оскільки правонаступником комітету визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, то відповідно саме на це міністерство покладено функції спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування. Одночасно це міністерство, як і раніше, визначено органом ліцензування деяких видів господарської діяльності. Ситуація, що склалася виявила прогалини в законодавчому полі, які потребують нормативного врегулювання.

Слід зазначити, що Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» не визначає певний центральний орган виконавчої влади як спеціально уповноважений орган з питань ліцензування та не передбачає порядок його затвердження, натомість в Законі передбачено, що органи ліцензування визначаються Кабінетом Міністрів України.

В зазначеному Законі України також відсутня пряма норма щодо заборони здійснення одночасно функцій спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та функцій органу ліцензування певного виду господарської діяльності.

Разом з тим, неможливість поєднання цих функцій в одній установі впливає із самого змісту положень цього Закону. По-перше, повноваження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування і органу ліцензування передбачені різними статтями; по-друге, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, серед іншого, здійснює нагляд за додержанням органами ліцензування законодавства у сфері ліцензування, а також погоджує за поданням органу ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності і порядок контролю за їх додержанням.

Отже, міністерство як орган ліцензування має розробляти ліцензійні умови провадження певних видів господарської діяльності та відповідні порядки контролю, а як спеціально уповноважений орган з питань ліцензування має їх погоджувати, здійснювати державний нагляд за власною діяльністю та проводити позапланові перевірки своєї ж діяльності.

Таким чином, у разі суміщення Міністерством економічного розвитку і торгівлі функцій спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та органу ліцензування, нівелюються функції нагляду за додержанням законодавства у сфері ліцензування в частині нормативно-правових актів, розроблених Міністерством як органом ліцензування. Крім того, зауваження та пропозиції суб'єктів господарювання щодо цих нормативно-правових актів можуть враховуватись не належним чином або не у повній мірі.

Також необхідно зазначити, що до функцій спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування належить розробка основних напрямів розвитку ліцензування, проєктів нормативно-правових актів з питань ліцензування, узагальнення практики застосування нормативно-правових актів з питань ліцензування тощо. Отже на міністерство покладається значне коло нових повноважень.

На даний час Кабінетом Міністрів України тільки на центральному рівні визначено 33 органи ліцензування. Це передбачає розгляд і погодження міністерством проєктів нормативно-правових актів з питань ліцензування, що розробляються цими органами, які в свою чергу містять організаційні, кваліфікаційні та інші спеціальні вимоги при провадженні видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Значний обсяг функцій міністерства як спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування може вплинути на дієве здійснення міністерством функцій органу ліцензування. А недостатня реалізація на практиці контролюючої функції спеціального дозволу здатна позбавити ліцензування ролі державного регулятора і надати йому виключно фіскального характеру [3, ст.18].

Вважаємо, що при вирішенні питання щодо уповноваження Міністерства економічного розвитку і торгівлі здійснювати функції спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування також не було враховано напрями та специфіку роботи, що здійснювались Держкомпідприємством.

Так, правовідносини, які виникають між органами ліцензування і суб'єктами господарювання належать до правовідносин «по вертикалі», оскільки виникають у порядку державного регулювання економіки при здійсненні особливого виду публічної діяльності – ліцензійної [4, С. 48]. Разом з тим, діяльність спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування повинна бути направлена на узгодження позицій органу ліцензування і суб'єктів господарювання та одночасно враховувати інтереси громадян.

Окремо слід зауважити, що система ліцензування має дуже велике значення для розвитку підприємництва, а значить і для економіки в цілому. Кожна країна приділяє велику увагу вирішенню питань обмеження підприємництва, наприклад, у всіх розвинутих країнах Європи, є єдині загальнодержавні методологічні органи, що займаються цими питаннями [5, с. 8].

Таким чином, вважаємо, що завданням Міністерства економічного розвитку і торгівлі повинно бути формування державної політики економічного і соціального розвитку держави, забезпечення її реалізації, а функція щодо узгодження інтересів органів ліцензування і суб'єктів господарювання повинна бути покладена на структуру, яка може мобільно, в режимі реального часу виконувати функцію посередника між бізнесом і владою.

Висновки та напрями подальших досліджень

На думку автора, Міністерство економічного розвитку і торгівлі в силу обширності покладених на нього завдань і функцій, відсутності досвіду безпосереднього діалогу і співпраці з суб'єктами господарювання та їх об'єднаннями не зможе ефективно та у повній мірі проводити роботу, започатковану Держкомпідприємства.

Вважаємо, що міністерство не може сумішувати повноваження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування і органу ліцензування. У зв'язку з цим пропонуються наступні альтернативні шляхи нормативно-правового врегулювання зазначеної проблеми:

- внесення змін до переліку органів ліцензування з метою передачі від Міністерства економічного розвитку і торгівлі функцій органу ліцензування деяких видів господарської діяльності іншим центральним органам виконавчої влади;

- передача функцій спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування від міністерства окремо визначеному органу з питань ліцензування, з унесенням відповідних змін до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Також видається доцільним розглянути питання про можливе відновлення Держкомпідприємства.

Література:

1. Коліушко І.Б. Вокончча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002. – 260 с.
2. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. №1, 2010. Ліцензування господарської діяльності в Україні / Ю.Крупка. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 304 с. Науково-практичний коментар Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Бюлетень законодавства
3. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): дис...канд. юрид. Наук: 12.00.04 / Шпомер Алла Іванівна. – К., – 2006.
4. Іонова Ж.А. Правові проблеми легітимізації підприємницької діяльності/ Держава і право. – 1997. - № 5. – С.48.
5. Довідник по ліцензуванню видів господарської діяльності в Україні (видання друге). Під редакцією к.т.н. С.І.Третьякова. – К.:Держлізпідприємства, 2002 – 472с.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"