

УДК 342.951(477)

В.Б. КРИКУН, канд. наук з держ. упр., доц.,
Національний університет ДПС України

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ АНТИКРИЗОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Ключові слова: кризові явища, адміністративно-правове регулювання, ліцензія, ліцензування, орган виконавчої влади

За умов функціонування кризових явищ в економіці нашої держави органи державної влади повинні зробити основний наголос у своїй діяльності на забезпеченні сприятливих умов для ведення та розвитку підприємницької діяльності. Крім того, необхідним є спрощення адміністративних бар'єрів стосовно отримання документів дозвільного характеру.

Одним із напрямків такої діяльності повинне стати вдосконалення процедури видачі ліцензій – документів державного зразка, що засвідчують право ліцензіата на провадження зазначеного в них виду господарської діяльності протягом визначеного строку у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов [1].

Вважаємо, що вдосконалення названого процесу в повному обсязі повинно бути включено до структури антикризового адміністративно-правового регулювання, що полягає у скоординованій та систематичній діяльності органів державної влади, яка спрямована на аналіз причин виникнення кризи, послаблення негативного впливу кризових явищ на економіку, цілковите усунення даних явищ, а також недопущення їх прояву в майбутньому, і при якій для досягнення поставлених цілей застосовується спеціальний комплекс методів впливу на суспільні відносини.

Як зазначав С.С. Алексєєв, економічна функція держави має антикризову спрямованість і націлена на створення соціально-орієнтованої ринкової економіки, що враховує й узгоджує інтереси виробників та споживачів. Вона захищає права та інтереси громадян – вкладників, акціонерів, споживачів, не допускає функціонування на ринку недобросовісних контрагентів; і саме з цією метою держава застосовує антимонопольне законодавство та здійснює ліцензування багатьох видів господарської діяльності [2].

Враховуючи зазначене вище, актуальність даної статті пояснюється важливим значенням вдосконалення процедури ліцензування у процесі відновлення економіки нашої держави від негативного впливу кризових явищ. Саме тому, метою статті є аналіз сутності, призначення та процедури ліцензування, а також встановлення напрямів вдосконалення даного інституту як однієї з форм здійснення антикризового адміністративно-правового регулювання. Її новизна полягає у визначенні та обґрунтуванні шляхів застосування інституту ліцензування у якості ефективного засобу антикризового адміністративно-правового регулювання.

Питання вдосконалення процедури ліцензування наразі є недостатньо дослідженими з боку вітчизняних науковців. Зокрема, деякі аспекти даного правового інституту розкриті в працях А.П. Альохіна, А.В. Губанова, Р.І. Денисова, А.Н. Кормалицького, О.П. Рябенко та ін. Разом із тим не дослідженим залишається наразі процес використання ліцензування як форми антикризового адміністративно-правового регулювання, що додатково свідчить про необхідність проведення даного дослідження.

Згідно ст.1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (далі – Закон «Про ліцензування...»), ліцензування – це видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпо-

ряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Юридична природа ліцензування полягає в легітимації правоздатності (в області дії локальних заборон при загальному дозволі) або наділенні спеціальною правоздатністю осіб (при загальній забороні) у сфері суспільних відносин, які держава визначила об'єктами своїх публічних інтересів.

Діяльність уповноважених державних органів у рамках правовідносин ліцензування полягає в державному підтвердженні законності входження суб'єкта правовідносин у господарський оборот, у наділенні суб'єктів спеціальною правоздатністю та визначенні її меж у сфері дії загальної заборони або легітимації правоздатності у сфері дії локальної заборони при загальному дозволі.

У результаті ліцензування господарської діяльності легітимуються правоздатність суб'єктів правовідносин в області дії локальної заборони при загальному дозволі (наприклад, ліцензування туристичної діяльності) або ж суб'єкти правовідносин наділяються спеціальною правоздатністю на здійснення видів діяльності, що ліцензуються, у сфері дії загальної заборони (наприклад, торгівля спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку) [3].

При здійсненні адміністративно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин реалізовує свою компетенцію встановлений Закон «Про ліцензування...» перелік органів державної влади, зокрема: Верховна Рада України, що визначає основні напрями державної політики у сфері ліцензування, законодавчі основи її реалізації. Реалізацію ж державної політики у сфері ліцензування здійснює Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, а також перелік органів виконавчої влади, уповноважених провадити ліцензування певних видів господарської діяльності і визначених Кабінетом Міністрів України, а також спеціально уповноважені виконавчі органи рад.

Зупинимося більш детально на аналізі правового статусу основних суб'єктів державно-владних повноважень в даній сфері. Спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування в Україні виступає Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємство), що є спеціально уповноваженим органом з питань державної регуляторної політики, державної реєстрації, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Серед основних завдань Держкомпідприємства слід виділити участь у формуванні та реалізації державної регуляторної політики, політики у сфері державної реєстрації, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності, а також координацію діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням та здійсненням заходів щодо проведення державної регуляторної політики, політики у сфері державної реєстрації, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності [4].

Перелік органів виконавчої влади, уповноважених провадити ліцензування певних видів господарської діяльності встановлено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування». До даного переліку входять 40 уповноважених у різних сферах органи державної влади (Наприклад Мінпраці здійснює ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордон; Мінфін ліцензує страхову діяльність та виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності і т.д.) [5]. Саме на органи ліцензування покладаються завдання стосовно забезпечення виконання законодавства у сфері ліцензування; затвердження ліцензійних умов провадження певного виду господарської діяльності та порядок контролю за їх додержанням; видання та переоформлення ліцензій, видання дублікатів ліцензій на певний вид господарської діяльності, прийняття рішень про визнання ліцензій недійсними; видання розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов;

анулювання ліцензій на певний вид господарської діяльності, а також формування і ведення ліцензійного реєстру Крім того, орган ліцензування, яким є центральний орган виконавчої влади, що здійснює передбачені цією статтею повноваження, може делегувати їх своїм структурним територіальним підрозділам [1].

Ми цілком погоджуємося з думкою вітчизняних науковців, що наголошують на невикористаному високому ступені централізації функцій з ліцензування. Це виражається в тому, що місцеві органи виконавчої влади визначені органами ліцензування тільки для чотирьох видів господарської діяльності, тобто для тієї ж кількості видів діяльності, що й до набрання чинності Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Якщо до цього додати, що значна частина органів ліцензування – центральних органів виконавчої влади – не мають власних структурних територіальних підрозділів, а значить, не можуть делегувати свої повноваження у сфері ліцензування на місцевий рівень, то, по-перше, для частини суб'єктів господарювання виникає проблема витрат на поїздки до Києва для одержання чи переоформлення ліцензії тощо, а для самих органів ліцензування – проблема здійснення в повному обсязі контролю за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов. Вирішити ці проблеми можна за допомогою введення більшої децентралізації системи ліцензування шляхом передачі як окремих, так і всіх функцій з ліцензування окремих видів господарської діяльності в регіони [6].

Обґрунтованість функціонування інституту ліцензування цілком очевидно пояснюється потребою забезпечення належного професійного рівня (надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів транспортом; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення; виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; медична практика), необхідністю посиленого державного контролю (виготовлення бланків цінних паперів, документів суворого звітного; розроблення,

виробництво, впровадження, сертифікаційні випробування, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів), а також потребою підвищеного оподаткування особливо прибуткових видів діяльності (виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння).

Незважаючи на те, що ліцензування повинне сприяти досягненню позитивних для суспільства та держави результатів, даний правовий інститут досить часто виступає перешкодою для належного здійснення підприємницької діяльності. Адже, визначаючи перелік документів, що подаються органу ліцензування для одержання ліцензії (ст.10 Закону), законодавець встановив необхідність подавати заяву встановленого зразка, а також копію свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності. Окрім цього, в положеннях Закону міститься посилання на спеціальну Постанову Кабінету Міністрів, що містить перелік документів, які мають додаватися до заяви про видачу ліцензії.

Аналізуючи зазначену Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» [7], можемо прийти до висновку, що така деталізація необхідних документів часто може спричинити необґрунтоване затягування дозвільних процедур та унеможливленню нормального функціонування підприємств протягом тривалого часу. Адже чим більше число необхідних документів, тим більша вірогідність неправильного їх оформлення, що виступає законодавчо-закріпленою причиною залишення без розгляду заяви про видачу ліцензії.

Ще одним важливим аспектом реформування інституту ліцензування виступає скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Для забезпечення ґрунтовності дослідження, вважаємо

за доцільне навести види діяльності, які в різні роки чинності Закону «Про ліцензування...» були виведені з-під обов'язковості ліцензування, зокрема:

- організація іноземного, внутрішнього, зарубіжного туризму; екскурсійна діяльність;
- оптова торгівля насінням;
- професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг;
- розроблення проектів та проведення робіт з консервації, реставрації, реабілітації, музеефікації, ремонту, пристосування пам'яток;
- розведення домашніх тварин (собак, котів, екзотичних та декоративних тварин) у племінних розплідниках;
- діяльність з перепродажу предметів мистецтва, колекціонування та антикваріату, діяльність з організації торгів (аукціонів) предметами мистецтва, колекціонування та антикваріату.

По всім наведеним вище видам господарської діяльності Закон «Про ліцензування...» на сьогодні не встановлює обов'язкового припису щодо необхідності їх ліцензування. З іншого боку, отримання ліцензії ще досі вимагається для можливості здійснення таких видів діяльності:

- централізоване водопостачання та водовідведення;
- заготівля чорних металів;
- виробництво дисків для лазерних систем зчитування;
- експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць;
- виробництво хімічних джерел струму, заготівля та утилізація відпрацьованих хімічних джерел струму.

Вважаємо, що така фактична ситуація порушує принцип запровадження ліцензування окремого виду господарської діяльності у разі недостатності інших засобів державного регулювання. Крім того, по багатьом видам господарської діяльності, де вимагається отримання ліцензії, можна вести більш чи менш обґрунтовану дискусію стосовно недоцільності встановлення таких вимог (наприклад: виробництво теплової енергії, транспорту-

вання її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії).

Принагідно слід зауважити, що в умовах кризового стану для організацій дуже важливим є скорочення одних витрат (наприклад – ресурсів на проведення ліцензування, продовження ліцензії і т.д.) і збільшення інших – тих, які можуть зробити компанію прибутковою (зокрема – капітальні інвестиції, модернізація технологій і т.д.). У зв'язку з цим, важливо встановити оптимальне співвідношення всіх заходів впливу, необхідних для того, щоб підприємство могло «утриматися на плаву» в несприятливих умовах економічного характеру і як наслідок – почати новий більш ефективний етап у своїй діяльності [8].

Як бачимо, щоб створити сприятливі умови для ефективного ведення підприємницької діяльності потрібно значним чином спростити процедуру ліцензування, а також скоротити перелік видів діяльності, для здійснення яких необхідно її проводити. В той же час, потребує свого вдосконалення і сфера відповідальності за порушення порядку ліцензування, що також негативним чином впливає на умови для відновлення економіки України, адже знижує якість, безпечність та конкурентоспроможність вітчизняних товарів, робіт, послуг.

Згідно чинного законодавства, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов здійснює орган ліцензування в межах своїх повноважень шляхом проведення планових і позапланових перевірок. Планові перевірки дотримання ліцензіатом ліцензійних умов проводяться не частіше одного разу на рік. Позапланові перевірки здійснюють органи ліцензування або спеціально уповноважений орган з питань ліцензування лише на підставі надходження до них у письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення ліцензіатом ліцензійних умов або з метою перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов. У даному аспекті зауважимо, що, на нашу думку, доцільнішим було би за підставу для проведення

позапланової перевірки брати лише обґрунтовану заяву, адже зловживання певної особи своїм правом на подання заяви про порушення ліцензіатом ліцензійних умов може бути суттєвою причиною для ускладнення роботи підприємств.

Ліцензіат під час перевірки дотримання ним ліцензійних умов надає всі необхідні для проведення перевірки документи та забезпечує умови для її проведення. За результатами перевірки орган ліцензування в останній день перевірки складає акт у двох примірниках. Орган ліцензування не пізніше п'яти робочих днів з дати складання акта перевірки порушень ліцензійних умов видає розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов або приймає рішення про анулювання ліцензії. В останньому випадку й виникають певні складнощі, адже ст.21 Закону «Про ліцензування...» вказує, що підставою для анулювання ліцензії є акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов, під чим розуміється вчинення ліцензіатом протягом строку дії ліцензії повторного порушення певних ліцензійних умов після застосування санкцій за аналогічне порушення.

В даному разі йдеться про санкції адміністративно-правового, цивільно-правового, а також кримінально-правового характеру. Проблема полягає в тому, що застосування санкцій навіть у найбільш спрощеному варіанті – адміністративно-правової відповідальності є достатньо віддаленим у часі від моменту безпосереднього виявлення такого правопорушення. Наприклад, стаття 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Порушення порядку провадження господарської діяльності») закріплює, що провадження господарської діяльності без одержання ліцензії на здійснення певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом, – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з

конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва і сировини чи без такої [9]. Слід також враховувати, що рішення органу ліцензування, який здійснював перевірку діяльності ліцензіата, стосовно застосування певних санкцій може бути цілком обґрунтовано оскаржено до суду, що віддалить у часі безпосереднє застосування санкцій за дане правопорушення.

Вищевикладені положення дають змогу стверджувати, що процедура анулювання ліцензії на підставі порушення ліцензіатом ліцензійних умов є значним чином ускладненою та в деяких випадках унеможлиблює позбавлення ліцензії недобросовісного суб'єкта господарювання, що призводить до цілої низки негативних наслідків. Виходячи з такої ситуації, вважаємо за доцільне викласти абз.10 статті 1 Закону України «Про ліцензування...» в такій редакції: «повторне порушення – вчинення ліцензіатом протягом строку дії ліцензії повторного порушення певних ліцензійних умов після виявлення аналогічного порушення».

Особливого значення в період відновлення вітчизняної економіки від негативних наслідків кризи набуває рівень забезпеченості української промисловості природними ресурсами. Найбільшим чином це стосується паливно-енергетичної групи, які нашій державі доводиться купувати за світовими цінами (а деякі з ним – навіть за цінами, вищими за світові).

Звісно, можна стверджувати, що високі ціни на енергоносії стимулюватимуть запровадження нових технологій, додаткове переоснащення підприємств, підвищення конкурентоспроможності українських товарів і т.д. Але потрібно не забувати, що даного ефекту можна швидше досягти лише при поступовому зростанні вартості енергоресурсів, адже різке збільшення їх ціни призведе до негативних наслідків, коли більшість підприємств не встигнуть мобілізувати достатній обсяг ресурсів для такого швидкого переоснащення та будуть змушені припинити свою діяльність.

У даному випадку необхідним є створення спеціальних умов для господарюючих

суб'єктів діяльність яких пов'язана з використанням обмежених ресурсів. Оскільки зазначені ресурси є обмеженими, то і дані умови мають стимулювати їх ефективно та найбільш раціональне використання. На нашу думку, до п.10 Статті 12 Закону «Про ліцензування...» слід внести відповідні зміни, включивши до видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів таку діяльність як видобування нафти та природного газу [1].

Вартим розгляду виступає також і положення Закону «Про ліцензування...», що визначають право органу ліцензування на анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з використанням обмежених ресурсів, коли ліцензіат протягом шести місяців не провадить господарську діяльність згідно з отриманою за результатами конкурсу ліцензією. Вважаємо за доцільне зменшити наведений строк до 3 місяців, адже оперативний запуск в експлуатацію певних родовищ корисних копалин може бути вагомим фактором для післякризового відновлення певної галузі економіки нашої держави. В той же час не потрібно забувати, що для деяких процесів є значно довші строки введення в експлуатацію, але ж і повноваження органу ліцензування стосовно анулювання ліцензії носять лише диспозитивних характер.

З метою більш чіткого врахування особливостей функціонування господарюючих суб'єктів у різних галузях економіки вважаємо за доцільне викласти п.9 статті 12 Закону України «Про ліцензування...» в такій редакції: «У разі, коли ліцензіат протягом трьох місяців не провадить господарську діяльність згідно з отриманою за результатами конкурсу ліцензією, орган ліцензування має право на основі обґрунтованого науково-технічного висновку анулювати таку ліцензію».

Таким чином, на основі здійсненого аналізу можемо зробити висновок, що ліцензування виступає важливим елементом всієї системи антикризового адміністративно-правового регулювання. Воно дозволяє здійснювати додатковий державний контроль та

забезпечувати належну кваліфікацію при виконанні широкого кола господарської діяльності. В той же час, наразі ліцензування в багатьох випадках ліцензування становить значну перепону у розвитку багатьох інноваційних галузей виробництва. Враховуючи саме інноваційну модель розвитку нашої держави, вважаємо за доцільне скоротити перелік видів господарської діяльності, що підлягає ліцензування. Крім того, до сить ускладненою є сама процедура ліцензування, зокрема – не обґрунтовано широким виступає перелік документів, що подаються для отримання ліцензії у певних сферах діяльності. В умовах кризових явищ вимагає також свого вдосконалення система контролю уповноважених органом над господарюючими суб'єктами, що не дотримуються ліцензійних умов.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» : від 01.06.2000 р., № 1775-III // ВВР України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
2. Алексеев С. С. Теория государства и права / С. С. Алексеев. – Москва : Юрайт, 1985. – 479 с.
3. Пастух І. Про юридичну природу ліцензування господарської діяльності / І. Пастух // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 9 (165). – С. 83–85.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва» : від 26.04.2007 р., № 667 // Урядовий кур'єр. – 16.05.2007. – № 84.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» : від 14.11.2000 р., № 1698 // Урядовий кур'єр. – 07.12.2000. – № 228.
6. Береславський С. Ліцензування деяких видів господарської діяльності: здобутки і проблеми / С. Береславський // Економічні реформи сьогодні. – 2001. – № 38. – С. 56–61.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку документів, які

додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» : від 04.07.2001 р., № 756 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 27. – Ст. 1212.

8. Авдошина З. А. Антикризисное управление: сущность, диагностика, методики /

Авдошина З. А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cfin.ru/management/antirecessionary_management.shtml.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.

Крикун В. Б. Ліцензування як елемент системи антикризового адміністративно-правового регулювання економіки України / В. Б. Крикун // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 531–537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10kvbreu.pdf>

Розглянуто правовий інститут ліцензування в аспекті його вдосконалення з метою протидії кризовим явищам в економіці нашої держави. Проаналізовано сутність, мету та процедуру проведення ліцензування. Обґрунтовано авторські пропозиції стосовно вдосконалення адміністративно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

Крикун В.Б. Лицензирование как элемент системы антикризисного административно-правового регулирования экономики Украины

Рассмотрен правовой институт лицензирования в аспекте его совершенствования с целью противодействия кризисным явлениям в экономике нашего государства. Проанализированы сущность, цели и процедуру проведения лицензирования. Обоснованы авторские предложения по совершенствованию административно-правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Krikun V.B. Licensing as an Element of System of Anti-Recessionary is Administrative-Legal Regulation of Economy of Ukraine

The legal institution of licensing in terms of its improvement in account of necessity of the economic crisis counteraction in our state examined. The essence, purpose and procedure of licensing are considered. Author has grounded his own proposals for improving the administrative and legal regulation of this social relations sphere.

Форум права