

УДК 338.246.025.3

**О.В. КАШПЕРСЬКИЙ**, Київський міжнародний університет

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕВНИХ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Ключові слова:* ліцензування, ліцензія, господарча діяльність, підприємництво, ринкові умови, органи виконавчої влади

Визначення поняття та юридичного змісту ліцензування як особливої адміністративної, управлінської процедури, яка здійснюється у передбачених законом випадках, можливе лише через з'ясування поняття ліцензії. Стаття 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначає ліцензію як документ державного зразка, який затверджує право ліцензіанта на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов [1]. Цим же Законом визначається й ліцензіант як суб'єкт господарювання, який одержав ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Під господарською діяльністю розуміється будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, юридичних осіб, а також фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язана з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт. Звідси, метою статті є поглиблення поняття та змісту ліцензування певних видів господарської діяльності.

Діяльність суб'єктів господарювання у різних сферах економіки потребує спеціальної кваліфікації та професіоналізму для забезпечення безпеки праці та виробництва, найбільш доцільно використання державних та інших ресурсів, створення умов для нормального функціонування окремих інститутів суспільства і держави, випуску продукції і

надання послуг відповідно до встановлених стандартів і норм. Для забезпечення вищезазначених умов держава встановлює спеціальний порядок надання дозволів на здійснення окремих видів господарської діяльності уповноваженими на це державою органами, який називається ліцензуванням.

Л.В. Шестак вважає, що поняття ліцензії, визначене в законі, потребує уточнення, оскільки ліцензія це не тільки документ державного зразка, але й документ, який може видаватися лише уповноваженим на те державним органом та посвідчує й надає право на провадження визначеного в ньому виду господарської діяльності, на виконання визначених дій або використання прав [2, с.50]. Г.О. Осадчук зазначає, що сутність ліцензування полягає у встановленні державою особливих технічних, організаційних, кадрових та інших вимог до тих чи інших видів господарської діяльності, що означає, що ліцензуванню підлягають види діяльності, які з тих чи інших причин не можна віднести до підприємницьких, або які здійснюються виключно не підприємницькими організаціями [3]. Але і з таким визначенням ліцензування неможливо погодитися, оскільки дія закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» поширюється на всіх суб'єктів господарювання, а саме на: зареєстрованих в установленому законом юридичних осіб незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, що проводять господарську діяльність (крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування), фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності.

Ліцензування є відносно новою формою адміністративного регулювання господарської діяльності в Україні, оскільки воно сформувалась на засадах правових норм, прийнятих на початку ХХІ століття.

Система ліцензування в Україні перебуває в процесі становлення і має на собі помітний вплив проблем і труднощів, які притаманні українській економіці в період системних трансформацій. З моменту прийняття Закон

Україні «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» до теперішнього часу залишається невирішеним питання відповідності державної політики в сфері ліцензування господарської діяльності сучасній економічній ситуації і чи буде вона достатньо ефективною в майбутньому, оскільки система ліцензування сприяє розвитку господарської діяльності. Одну із головних проблем у сфері ліцензування становить небажання суб'єктів ліцензування виконувати повністю передбачені законодавством положення. Органи виконавчої влади, здійснюючи ліцензійне провадження, перекидають ліцензійні умови, або встановлюють свої власні умови, або ж не виконують умов, визначені законом. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, дає привід до виникнення конфліктних ситуацій, оскільки існує ризик виведення з сфери ліцензування окремих видів господарської діяльності, або ж навпаки розширення цього переліку, виникають проблеми із застосуванням ліцензійних умов та тлумачення їх змісту.

Головна проблема в сфері ліцензування полягає у відсутності потрібного балансу між державним регулюванням господарської діяльності і створюваними в процесі реформ новими ринковими механізмами. В Україні має місце надзвичайне втручання держави в економіку, намагання контролювати (ліцензувати) всю господарську діяльність, а з іншого боку проявляється слабкість держави в такій важливій справі як створення нормальних умов для господарської діяльності в ринковій економіці, в захисті права людини на заняття підприємницькою діяльністю.

Постановою Кабінету Міністрів України в 1996 р. була затверджена Концепція розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності [4], в якій наголошувалось, що ліцензування підприємницької діяльності за її видами є складовою частиною державного регулювання підприємства в Україні, спрямоване на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері і ста-

вить певні вимоги стосовно захисту економічних і соціальних інтересів громадян. Головним завданням ліцензування згідно Концепції є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів підприємницької діяльності. Ліцензійному регулюванню мають підлягати згідно вимог Концепції тільки ті види підприємницької діяльності, які безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє середовище, безпеку держави.

Вперше державне ліцензування підприємства було законодавчо введено ще в 1991 р. в зв'язку з прийняттям Закону України «Про підприємництво». Вказаним законом було передбачено ліцензування всього 12 видів підприємницької діяльності. Після прийняття закону 1991 року сфера ліцензування постійно, хаотично і практично безконтрольно з боку парламенту розширювалась, і в 1997 році ліцензуванню підлягало вже 212 видів підприємницької діяльності та майже 1500 робіт, фактично ліцензування охоплювало всі види господарської діяльності.

Станом на 22.10.2000 р. державне ліцензування підприємницької діяльності регулювалося 79 законами України 204 постановами Кабінету Міністрів України, 79 інструкціями і 61 відомчим актом (загалом 423 нормативно-правовими актами). Подібна розмаїтість правових актів в сфері ліцензування підприємницької діяльності створювала надмірний адміністративний і податковий тиск на всю національну економіку.

Прийняття 01.06.2000 р. Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» не лише ознаменувало координаційне новий підхід законодавця до визначення моделі законодавчого регулювання процедур ліцензування, й започаткувало тривалий процес приведення чинних законодавчих актів у відповідність із новим базовим законом. Разом з тим, у ході правозастосування стали проявлятися окремі недоліки й прогалини цього документа, про що свідчать неодноразові спроби відкоригувати ряд його

положень [5, с.27].

Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» ставив за мету визначити види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановити державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

В Законі було визначено 70 видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, і чітко окреслено умови і порядок видачі ліцензій. Але практика показала недосконалість прийнятого законодавчого регулювання процесу ліцензування і вже в 2003 році у Верховній Раді України IV скликання знаходилось на розгляді 14 законопроектів, спрямованих на удосконалення вказаного закону. Загалом з моменту введення в дію Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» в нього було внесено більше 50 змін і доповнень, що говорить про те, що система державного ліцензування в Україні господарської діяльності ще проходить процес становлення і формування. Серед основних причин, які заважають створенню стабільної системи ліцензування, є несприятливий клімат для підприємництва і інвестицій як наслідок надмірного втручання держави в господарську діяльність і його недостатньої ролі в забезпеченні базових ринкових умов – захисту права власності і створення рівних умов конкуренції. Надзвичайно складними залишаються і загальні умови входження в ринок товарів і послуг, ведення підприємництва, податковий тиск, свавілля контролюючих органів і корупція.

Найважливішою умовою створення в Україні сприятливого середовища для господарської діяльності є відмова від надмірного бюрократичного регулювання, підвищення ефективності державного регулювання в тих сферах, де це є безумовно необхідним. Необхідно ставити питання про значне скорочення переліку ліцензуємих видів госпо-

дарської діяльності, доцільно замінити ліцензування, де це є можливим, сертифікацією, стандартизацією, акредитацією, атестуванням, незалежною експертизою. Виправдало би себе введення єдиного порядку ліцензування на всій території країни та у всіх видах господарської діяльності, уніфікація обсягів, форм і змісту документації, що надається в центральні, регіональні і місцеві органи при реєстрації, стандартизації підприємництва, контролі якості товарів і послуг, затвердивши їх відповідною постановою уряду. Необхідно також розділити функції органів ліцензування, реєстрації і нагляду, встановити для них обмеження можливості втручання в господарську діяльність, а види господарської діяльності, які знаходяться під безпосереднім контролем держави із сфери ліцензування вилучати. Підвищенню ефективності ліцензування як методу фінансового контролю сприяло би й прийняття закону «Про запровадження єдиної методики перевірок суб'єктів господарювання», в якому чітко прописати принцип відповідальності контролюючих органів за завдання безпідставної шкоди суб'єкту господарської діяльності.

В Україні бурхливо розвивається сфера підприємницьких відносин, що потребує чіткої правової регламентації. Саме така форма державного регулювання підприємницьких прав відносин як ліцензування повинна слугувати їх охороні від протиправних посягань, забезпечувати умови її здійснення та розвитку.

В зв'язку з тим, що перелік ліцензованих видів господарчої діяльності постійно змінюється як Верховною Радою України, так і Кабінетом Міністрів України, необхідно виробити критерії віднесення тих або інших видів підприємництва до таких, що потребують ліцензування. Внаслідок повної відсутності критеріїв віднесення окремих видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, ліцензуванню підлягають найрізноманітніші види підприємницької діяльності, навіть такі, які того не потребують. О. Олійник пропонує розглядати дві групи положень, які можуть бути підставою для

визнання того або іншого виду діяльності такою, що потребує ліцензування.

До першої належать правові форми вираження та закріплення суспільного інтересу щодо вказаних видів діяльності, який ґрунтується на наступних обставинах:

- діяльність є небезпечною для необмеженого кола осіб, які не беруть участі в її здійсненні (напр. діяльність, пов'язана з використанням радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання, перевезення ядерних матеріалів та радіоактивних речовин тощо);

- діяльність залучає у своє середовище необмежене коло учасників включаючи їх майно у виробництво (банківська, страхова діяльність тощо);

- діяльність є підвищено прибутковою та потребує посиленого оподаткування, і як наслідок, додаткового контролю (створення і утримання гральних закладів, організації азартних ігор, виготовлення алкогольної продукції тощо) [6, с.16].

Основні напрямки державної політики у цій сфері ліцензування визначає Верховна Рада України, а реалізацію державної політики в цій сфері здійснює Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноважені виконавчі органи рад, уповноважені провадити ліцензування певних видів господарської діяльності [7, с.67].

Для здійснення повноважень спеціально уповноважений орган з питань ліцензування має свої територіальні органи, які діють на підставі положень, що затверджуються спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування.

Розпорядження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, прийняті у межах його компетенції, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, юридичними особами всіх форм власності, а також фізичними особами – суб'єктами підприєм-

ницької діяльності.

Органи ліцензування згідно Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»:

- забезпечують виконання законодавства у сфері ліцензування;

- затверджують спільно із спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок контролю за їх додержанням;

- видають та переоформлює ліцензії, видає дублікати ліцензій на певний вид господарської діяльності, приймає рішення про визнання ліцензій недійсними;

- здійснюють у межах своєї компетенції контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов;

- видають розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов;

- анулюють ліцензії на певний вид господарської діяльності;

- формують і ведуть ліцензійний реєстр.

Орган ліцензування, яким є центральний орган виконавчої влади, що здійснює передбачені законом повноваження, може делегувати їх своїм структурним територіальним підрозділам.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» встановлює виключно перелік таких видів господарської діяльності, який не може бути розширений іншими нормативними актами. Суб'єкт господарювання, який має намір проводити певний вид господарської діяльності, що ліцензується, особисто, або через уповноважений ним орган чи особу звертається до відповідного органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії.

У заяві про видачу ліцензії повинні міститися такі дані:

- а) відомості про суб'єкти господарювання – заявники (найменування, місцезнаходження, банківські реквізити, ідентифікаційний код для юридичної особи, прізвище, ім'я, по-батькові, паспортні дані, ідентифікаційний номер фізичної особи – платника податків та

інших обов'язкових платників – для фізичної особи);

б) вид господарської діяльності вказаний згідно ст.9 вказаного вище закону (повністю або частково), на провадження якого заявник має намір обрати ліцензію.

До заяви про видачу ліцензії додається копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або копія довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій

України, засвідчена нотаріально або органом, який видав оригінал документа.

Відповідно до ст.13 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» Кабінет Міністрів України постановою «Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності» від 20.11.2000 р. затвердив зразок бланку ліцензії єдиного зразка та його опис і встановив, що замовлення на виготовлення бланків єдиного зразка здійснюється Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва, і зобов'язав органи ліцензування щороку, до 1 липня, подавати в цей комітет заяви на бланки ліцензії єдиного зразка. Бланки ліцензії є документом суворої звітності, мають облікову серію і номер, в ній зазначається:

– найменування органу ліцензування, що видав ліцензію;

– вид господарської діяльності, вказаний згідно зі ст.9 цього Закону (в повному обсязі або частково), на право провадження якого видається ліцензія;

– найменування юридичної особи або прізвище, ім'я, по-батькові фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності;

– ідентифікаційний код юридичної особи або ідентифікаційний номер фізичної особи – платника податків та інших обов'язкових платежів;

– місцезнаходження юридичної особи або місце проживання фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності;

– дата прийняття та номер рішення про видачу ліцензії;

– посада, прізвище та ініціали особи, яка підписала ліцензію;

– дата видачі ліцензії.

Ліцензія підписується керівником органу ліцензування або його заступником та засвідчується печаткою цього органу.

Орган ліцензування оформляє ліцензію протягом трьох робочих днів з дня надходження заяви, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії, строком не менше ніж за три роки. На підставі виданої ліцензії орган господарювання здійснює свою господарську діяльність на території всієї України, коли ліцензія видана центральним органом виконавчої влади, а при видачі ліцензії міським органом виконавчої влади або спеціально уповноваженим виконавчим органом – здійснюється на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У разі, коли орган господарювання має намір продовжувати свою господарську діяльність після закінчення строку дії ліцензії, він подає нову заявку в орган ліцензування, який не раніше ніж в останній робочий день дії попередньо виданої ліцензії видає нову ліцензію. Ліцензія не може передаватись іншій особі і повинна використовуватись згідно з вказаним в ній видом та місцем діяльності.

Ліцензія може бути переоформлена в разі її втрати, чи пошкодження або анульована. Підставами для анулювання ліцензії є:

– заява ліцензіата про анулювання ліцензії;

– акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов;

– рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання;

– нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності;

– акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії.

В юридичній літературі ліцензування розглядають поряд з державною реєстрацією як форму легітимізації підприємництва. Ліцен-

зування полягає в установленні правового режиму здійснення окремих видів господарської діяльності лише при наявності спеціальних дозволів (ліцензій), виданих уповноваженими органами державної виконавчої влади при додержанні певних умов.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Осадчук О. Окремі проблеми у сфері ліцензування / О. Осадчук // Юридичний журнал. – 2003. – № 7 (13). – С. 50.
2. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: дис. ... кандидата юрид. наук / Шестак Л. В. ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2005. – 187 с.
3. Концепція розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності /

затв. Постановою Кабінету Міністрів України : від 23.09.1996 р., № 1164.

4. Васильченко С. Законодавство України про ліцензування господарської діяльності в процесі вдосконалення / С. Васильченко // Юридичний журнал. – 2003. – № 7 (13). – С. 27–30.

5. Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности / О. Олейник // Закон. – 1994. – № 6. – С. 16.

6. Подлінев С. Єдина державна регуляторна політика в Україні / С. Подлінев // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 3. – С. 64–69.

7. Иванова Ж. А. Правовые проблемы легитимизации предпринимательства / Ж. А. Иванова // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 115.

*Кашперський О. В. Поняття та зміст ліцензування певних видів господарської діяльності / О. В. Кашперський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1164–1169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf>*

Розглянуто поняття та юридичний зміст ліцензування господарської діяльності. Проаналізовано правові норми, що регламентують процес ліцензування; розкриті недоліки в системі ліцензування та запропоновані заходи щодо його вдосконалення.

\*\*\*

*Кашперский А.В. Понятие и содержание лицензирования определенных видов хозяйственной деятельности*

Рассмотрены понятие и юридическое содержание лицензирования хозяйственной деятельности. Выполнен анализ правовых норм, регламентирующих процесс лицензирования; раскрыты недостатки в системе лицензирования и предложены меры по его усовершенствованию.

\*\*\*

*Kashpersky A.V. Concept and the Maintenance of Licensing of Certain Kinds of Economic Activities*

The concept and the legal maintenance of licensing of economic activities are considered. The analysis of the rules of law regulating process of licensing is made; lacks of system of licensing are opened and measures on its improvement are offered.