

УДК 322.1

Яценко О.В., здобувач кафедри
адміністративної діяльності НАВС

Історичний розвиток інституту ліцензування

Статтю присвячено дослідженню сутності ліцензійної діяльності держави залежно від історичних етапів розвитку суспільства. В результаті дослідження сформульовано періодизацію наукових підходів до визначення сутності ліцензійної діяльності.

Ключові слова: ліцензування, інститут ліцензування, історичний розвиток.

Статья посвящена исследованию сущности лицензионной деятельности государства в зависимости от исторических этапов развития общества. В результате исследования сформулированы периодизацию научных подходов к определению сущности лицензионной деятельности.

Ключевые слова: лицензирование, институт лицензирования, историческое развитие.

The article studies the nature of the license of the state based on historical stages of social development. The study formulated periodization scientific approaches to determining the nature of the license.

Keywords: Licensing, Licensing Institute, historical development.

Актуальність теми. Відповідно до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” ліцензування — це видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [1].

Термін “ліцензування” набув широкого поширення порівняно недавно, хоча в СРСР і використовувалися терміни “ліцензія” та “ліцензійна система”.

Слово “ліцензія” походить від латинського “licentia”, що в етимологічному смислі означає свобода, право [2, С. 191]. Цей термін застосовували для характеристики певних відносин у зовнішньоторговельній чи винахідницько-патентній сферах. Під ліцензією мався на увазі спеціальний дозвіл, що видавався компетентним державним органом на право ввозу, вивозу або транзиту визначеної кількості товарів, вільний ввіз, вивіз чи транзит яких не допускався, а також документ, що засвідчує це право.

Виклад основного матеріалу. У сфері винахідництва ліцензією називалося надання власником патенту права на використання технічної документації чи запатентованих винаходів [3, С. 289].

Крім названих значень, терміном “ліцензія” позначався дозвіл на право пільгового чи безоплатного користування чим-небудь (наприклад — діючий і нині порядок одержання ліцензії на полювання, на відстріл певної тварини).

Ліцензування, що використовується у міжнародних відносинах як форма державного управління зовнішньоторговельною діяльністю, в Радянському Союзі трансформувалося у ліцензійну систему, під якою розумілася одна з форм регулювання експортно-імпортних операцій на підставі спеціального дозволу (ліцензії), наданого громадянину або юридичній особі у встановленому порядку відповідним державним органом [4, С. 128].

Ліцензування господарської діяльності за її видами є складовою державного регулювання економіки. Мета ліцензування — забезпечення єдиної державної політики у цій сфері, а також захист основних економічних і соціальних інтересів

громадян. Головним завданням ліцензування є захист основних інтересів держави, її громадян шляхом установлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів господарської діяльності.

Розглядаючи питання забезпечення захисту основних інтересів держави та її громадян шляхом обмеження господарської ініціативи, зауважимо, що цей інститут має глибокі історичні корені. Крім того, він набув розвитку і поширення в багатьох країнах світу, хоча терміни “ліцензія” і “ліцензування” у правовій лексиці різних історичних періодів або не зустрічаються взагалі, або мають значення, що не стосується економіки (ліценціатами, наприклад, називалися допущені до читання лекцій викладачі, які не мали вченого ступеня).

Винятком, що поклав початок регулюванню зовнішньої торгівлі можна вважати “ліцензи” або “пільгові листи” — грамоти, які давали судновласникам право ввозу і вивозу заборонених товарів під час континентальної системи. Англія почала їх видавати у листопаді 1808 року для суден усіх націй, за винятком французьких, під умовою ввозу в Англію хліба. З 1809 року було додано й умову вивозу англійських фабричних і колоніальних товарів. Франція стала продавати ліцензи головним чином для одержання необхідних предметів для флоту. З 1811 року Росія, а з 1812 року і Швеція також почали видавати пільгові листи для торгівлі з Англією. З падінням колоніальної системи видача ліцензів припинилася [5, С. 863]. У внутрішньогосподарській діяльності дані терміни в той час не застосовувались.

У Росії, як відомо, бурхливий розвиток фабрично-заводської, мануфактурної та ремісничої промисловості розпочався після скасування кріпосного права. З розвитком промисловості та зміцненням ринкових відносин стрімко розвивалося і вдосконалювалося державне управління промисловою діяльністю. “... Мануфактурна промисловість визнавалася винятково надбанням народу, внаслідок чого уряд вважав у даному випадку своїм обов'язком сприяти всіма засобами приватній підприємливості, не зважаючи ні на які фіскальні розрахунки й інтереси скарбниці. Гірничозаводська ж промисловість, навпаки, вважалася прибутковою статтею держави, а тому всі турботи уряду мали бути спрямовані на те, щоб витягти з неї більше користі для казни” [6, С. 19].

Управління приватною і державною господарською діяльністю мало на меті не лише поповнення державної казни. Вже у той час піднімалася проблема забезпечення захисту основних інтересів держави і суспільства. “Гірська справа має особливу організацію, підлягає регулюванню особливими законодавчими нормами та урядовими розпорядженнями, тому що, по-перше, кількість існуючого гірського матеріалу обмежена і тому потрібна раціональна господарська розробка; по-друге, розробка ця з успіхом може бути надана вільним союзам і приватним особам, діяльність яких має регулюватися і контролюватися; по-третє, розробка рудників пов'язана з небезпекою, що не завжди береться до уваги приватними товариствами та особами. Отже, завдання управління стосовно гірської справи зводиться, головним чином, до того, щоб приватні інтереси і права осіб, які беруть участь у цій справі, підпорядковувати загальним інтересам” [7, С. 443]. Як видно з наведеного прикладу зміст основної розбіжності, протистояння між державою, суспільством і приватною особою, приватним товариством, боротьба між принципами приватних і суспільних інтересів протягом тривалого історичного періоду не зазнало значних змін. Боротьба між принципами приватних і загальних інтересів триває й сьогодні.

З розвитком держави і суспільних відносин для більшої відповідності потребам

держави і суспільства в кожен конкретний період історії змінювались і завдання державного регулювання господарської діяльності.

На шляху вільного розвитку підприємництва і промисловості в Росії виникали перешкоди різного характеру. Одночасно з першими юридичними обмеженнями постали станові перешкоди, метою яких було не стільки забезпечення захисту держави і суспільства від можливого негативного впливу господарської діяльності, скільки забезпечення недоторканності станових традицій і звичаїв. У зв'язку з цим у дореформеній Росії кожен стан мав свої особливі торгові та промислові права [8, С. 3].

Поряд із становими бар'єрами значне місце на той час займали юридичні та економічні перешкоди.

Юридичні перешкоди до заняття мануфактурною промисловістю — це обмеження, які створювалися самим законом щодо права заняття мануфактурною промисловістю. На початку розвитку підприємництва в Росії держава утримувала у власних руках практично всю промисловість, залишаючи приватним особам можливість займатися торгівлею та дрібним ремісництвом. Наприкінці XIX століття уряд прагнув тримати в казенному управлінні і на регальному праві лише ті фабрики, що вважалися необхідними для державних потреб. Така політика закріплювалася "Статутом про фабричну і заводську промисловість". Казенні мануфактури, фабрики і заводи заснуються урядом, якщо він вважає їхню необхідність для державних потреб або корисність для народної промисловості. До таких належать казенні гарматні, збройові, порохові і подібні заводи, а також казенні порцелянові, скляні заводи тощо.

Із заснуванням казенних заводів, фабрик і мануфактур, приватні особи не позбавлялися права засновувати й утримувати такого ж роду заклади, хіба що якийсь вид цих закладів особливо і винятково був привласнений однією казною чи громадською установою. До числа закладів, винятково привласнених казною, належать заводи гарматні і збройові, за винятком фабрик мисливських рушниць, які можуть бути засновані приватними особами.

Приватним особам забороняється виготовлення (без особливого дозволу) вогнепальної зброї будь-яких зразків, калібру однакового з казенним, що був на озброєнні військ, у цілому вигляді або в частинах, а також патронів до такої зброї, вироблення гральних карт, виробництво яких винятково належало Імператорському виховному будинку [9, С. 6; 10, С. 7].

Разом із усуненням юридичних перешкод збіглося і знищення економічних бар'єрів, що мали місце у вигляді вторгнення закону й адміністрації у самі способи мануфактурного виробництва. Прикладом може послужити ретельне регламентування способів вироблення і остаточного зовнішнього звичайних носовичків.

Але усунення юридичних і економічних перешкод не означало зведення ролі держави до встановлення свободи господарювання й устрою його організації. Держава активно вживала заходів з метою позитивного сприяння господарській діяльності.

До початку XX століття розвиток промисловості сягнув такого рівня, що державна діяльність, спрямована на її заохочення, не відігравала вже значної ролі, а промисловість настільки зміцніла і розвинулась, що була цілком здатна обходитися без державної підтримки, обмежуючись діяльністю товариств і приватних осіб. У зв'язку з цим державна діяльність у цій галузі стала розвиватися в іншому напрямі, а саме — попередження небезпек, що загрожують життю і здоров'ю як самих робітників, так і людям з боку фабричного виробництва, а також у напрямі

регулювання взаємних відносин між фабрикантами і робітниками.

Одержавши вираження у формі нагляду (інспекції), подібне державне регулювання, не маючи нічого спільного з колишніми становими, юридичними й економічними перешкодами набуло певного розвитку в багатьох країнах.

Урядовий нагляд, будучи встановленим стосовно мануфактур, що являють собою економічну, пожежну, санітарну, кримінальну, соціальну небезпеку, існував у двох головних формах. По-перше, законодавство, забезпечуючи кожному право вільного заснування фабричного або ремісничого закладу і вимагаючи від засновника простої заявki, постановляло щодо мануфактур, визнаних небезпечними, необхідність отримання попереднього урядового дозволу, у якому їм могло бути зовсім відмовлено або ж воно могло бути дано за певних умов. По-друге, стосовно деяких мануфактур уряд прибирав собі право вести постійне спостереження як за допомогою урядових інспекторів, так і іншими, зазначеними в законах способами. Обсяг і порядок обох форм цього нагляду в законодавствах різних країн відрізнявся.

Англійське право XIX – початку XX ст. обмежувалося вимогою заявki місцевому мировому судді з боку засновника промислового закладу. Потім кожен такий заклад міг підлягати інспекції відповідно до інструкції, складеної для інспекторів. У Великобританії не існувало на той час спеціальної ремісничої поліції. Однак це компенсувалося можливістю приватних осіб звертатися зі скаргами з питань господарської діяльності безпосередньо до мирового судді.

Французьке право вже у 1810 році передбачало особливі правила, на підставі яких без відома префекта не могли бути відкриті мануфактури, що являють собою небезпеку для здоров'я обивателів. Такі мануфактури поділялися на три категорії: одні зовсім не допускалися в населених місцевостях, інші могли бути допущені, але з виконанням розпоряджень, що забезпечують попередження небезпеки; треті могли бути допущені, але не інакше, як під постійним поліцейським наглядом. Подібні ж інструкції було дано префектам у 1823 році щодо мануфактур, які виготовляли порохові і вогнебезпечні речовини, потім щодо мануфактур, які мали в обладнанні машини високого тиску.

Пруське законодавство з 1810 року відмовилося від панівного раніше детального регламентування, ухваливши щодо фабрик у своєму "Gewerbeordnung", що досить простої заявki з боку засновника промислового закладу (§§ 14-15). Це положення було прийнято і розвинуто стосовно різного роду промислових закладів у новому мануфактурному статуті Північнонімецького Союзу (Gewerbe-Ordnung für Norddeutschen Bund 21 червня 1869 року). Але це загальне правило поставлене поряд з іншими: потрібен був попередній дозвіл з боку місцевої влади при заснуванні промислових установ, визнаних за статутом небезпечними за їхнім технічним виробництвом і таких, які визнавалися небезпечними для громадської моральності або для досягнення загальних поліцейських цілей.

Такі ж засади визнавалися і в австрійському законі 1859 року, де розрізнялися промислові установи на вільні, що не потребували особливого дозволу, і ті, що могли бути допущені тільки з особливого дозволу певних державних органів.

Американське законодавство початку XX століття, за значної схожості з англійським, було набагато відвертішим при захисті інтересів приватного капіталу. Так, людина могла використовувати свою власність або займатися своїми справами з певним збитком для оточуючих. Вона могла тримати фабрику, яка своїм шумом і димом непокоїла інших, доти, доки все це тримається в розумних межах. Та якщо поведження підприємця

нерозумне, з погляду корисності виробництва і збитку від нього, воно визнається як порушник спокою і порядку. Так, щодо виготовлення свіч в одному містечку зазначалося: “Le utility del chose excusera le noisomeness del stink” (“Корисність речей повинна вибачити досадність смороду”) [11, С. 398]. Світ має потребу у фабриках, плавильних заводах, нафтопереробних підприємствах, у гучних машинах і вибухах, навіть ціною незручностей для оточуючих, і від незадоволеного громадянина можуть зажадати, щоб він погодився з певною розумною незручністю заради загального блага [12, С. 106].

Згідно з російським правом мануфактурні заклади, залежно від порядку їх відкриття, поділялися на три категорії. Одні, за своєї нешкідливості були допущені повсюдно – їх заснування дозволялося міськими управами там, де було введено в дію городове положення 1870 року, і губернським начальством там, де це положення не діяло. Другу категорію фабрик становили ті, для відкриття яких не надавалося дозволу влади загального управління, але вимагався дозвіл Міністерства внутрішніх справ чи Міністерства фінансів. Список фабрик цієї категорії щорічно публікувався Міністерством внутрішніх справ, за згодою з Міністерством фінансів. До третьої категорії належали фабрики, відкриття яких взагалі заборонялося. Підставою для заборони служила турбота про здоров'я населення, заборона обігу деяких предметів між приватними особами і віднесення певних предметів до монопольного права казни або приватних осіб [13, С. 117].

Законодавством передбачався порядок не лише заснування та експлуатації небезпечних підприємств, але і їх закриття. Підставами закриття фабрик, заводів і мануфактур могло послужити порушення встановленого порядку функціонування підприємств, виникнення погрози охоронюваним суспільним відносинам, невиконання вимог і розпоряджень контролюючих органів та інше.

Слід підкреслити, що управлінській вплив уряду на господарську діяльність значною мірою покладалася на міністерство внутрішніх справ і, зокрема, на систему органів поліції [13; 7].

Роль органів внутрішніх справ щодо забезпечення захисту громадського порядку і громадської безпеки, чи благочинності, добробуту суспільства від негативних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення господарської діяльності, традиційно висока.

Аж до 1917 року посадові особи поліції в Росії брали активну участь у реалізації державної політики в галузі управління господарською діяльністю. Ця участь виражалася як у безпосередньому впливі поліції на об'єкти господарських відносин, що набувають шкідливих для суспільства властивостей, у здійсненні загального нагляду за відповідністю підприємств, які функціонують, установленим вимогам, так і щодо сприяння посадовим особам різних спеціалізованих державних інспекцій та комісій з питань підприємництва [14].

Після 1917 року, за часів відсутності в Радянському Союзі легальної підприємницької діяльності, роль органів внутрішніх справ у сфері господарювання змінилася. Державна політика того періоду щодо господарської діяльності полягала в захисті інтересів держави не шляхом регулювання підприємництва і нагляду за ним, а шляхом недопущення будь-якого факту вияву такої діяльності. З цією метою виявлялися по можливості усі випадки отримання “нетрудових доходів”, з наступним суворим покаранням. Подібна суворість зумовлювалася глибинним антагонізмом сутності, природи підприємництва та офіційної економічної ідеології Радянської держави.

З 1991 року разом з розпадом СРСР і становленням України, як незалежної

суверенної держави змінюються господарсько-економічні відносини в суспільстві: відроджуються капіталістичні та ринкові механізми, посилюється господарська активність населення. Одночасно зростає роль органів внутрішніх справ, як складової частини системи виконавчої влади, яка реалізує управлінський вплив держави на сферу господарських відносин. Значну роль органи внутрішніх справ відіграють і в здійсненні єдиної державної політики щодо ліцензування господарської діяльності за її видами.

Висновки. Отже поряд зі специфікою діяльності органів внутрішніх справ загалом та особливим характером покладених на них завдань, слід підкреслити існування певних особливостей і при здійсненні органами внутрішніх справ ліцензування окремих видів господарської діяльності. Наявність специфіки суспільних відносин, що формуються у цій сфері, пояснюється специфічними особливостями і властивостями предметів, речовин і послуг, які використовують суб'єкти господарювання під час здійснення ліцензованих органами внутрішніх справ України видів діяльності. Додамо, що ліцензування певних видів господарської діяльності є порівняно новим напрямом адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України. Його здійснення почалося 15 років тому. Цей напрям піддається частим змінам, ще недостатньо добре вивчений, він перебуває у процесі вдосконалення, як і сам інститут ліцензування господарської діяльності загалом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" // Відомості Верховної Ради (ВВР).— 2000.— № 36.— Ст. 299.
2. Словарь русского языка.— М.: Русский язык, 1983.— Т. 2.— 736 с.
3. Словарь иностранных слов.— М.: Русский язык, 1979.— 624 с.
4. Українська радянська енциклопедія.— Київ.: Укр. Сов. Енцикл., 1981.— Т. 6.— 552 с.
5. Брокгауз Ф.А., Эфрон И.А. Энциклопедический словарь.— СПб, 1896.— Т. XVII А.— 964 с.
6. Рыбаков Ю.А. Промышленное законодательство России I половины XIX века.— М.: Наука, 1986.— 212 с.
7. Ивановский В.В. Учебник административного права.— Казань, 1911.— 506 с.
8. Вольтке Г. Право торговли и промышленности в России в историческом развитии.— СПб, 1901.— 25 с.
9. Законы про приватну фабрично-заводську промисловість / під ред. Гутцайт Д.І.— М., 1913.— С.79.
10. Статути торговий, фабричної і заводської промисловості і ремісничий.— СПб-М., 1872.— 660 с.
11. William L. Prosser. Handbook of the Law of Torts. 2 nded. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1955, p. 398.
12. Коуз Рональд. Фирма, рынок и право / Пер. с англ. Б. Пинскер, ред. Р.Левит.— Нью Йорк: Телекс, 1991.— 192 с.
13. Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права).— Киев, 1890.— Т. 2.— 410 с.
14. Инструкция чинам полиции по надзору за благоустройством и порядком на фабриках и заводах, а также на частных горных заводах и промыслах.— Издана Главным фабричным и горнозаводским делам Присутствием 14 августа 1900 г. // Собрание узаконений Российской империи.— 1900.— Ст. 2443.