

Господарське право, господарсько-процесуальне право

УДК 342.951 : 347.77

Володимир Піцикевич *

ЗУПИНЕННЯ ДІЇ ЛІЦЕНЗІЇ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ЗАХІД ВПЛИВУ НА ЛІЦЕНЗІАТА-ПОРУШНИКА

У статті проведено дослідження зупинення дії ліцензії органами ліцензування. Розглянуто вітчизняне та іноземне законодавство на предмет можливості органам ліцензування зупинити дію ліцензії суб'єкту господарювання. Проаналізовано судову практику щодо зупинення дії ліцензії та розроблено окремі пропозиції щодо змін до чинного законодавства.

Ключові слова: ліцензія, ліцензіат, зупинення дії ліцензії, ліцензована діяльність.

Пицикевич В. В. Приостановление действия лицензии как эффективное средство воздействия на лицензиата-нарушителя.

В статье проведено исследование приостановления действия лицензии органами лицензирования. Рассмотрено отечественное и иностранное законодательство на предмет возможности органам лицензирования приостановить действие лицензии субъекту хозяйствования. Проанализирована судебная практика о приостановлении действия лицензии и разработаны отдельные предложения относительно изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: лицензия, лицензиат, приостановление действия лицензии, лицензированная деятельность.

Pitsykevych V. License suspension as an effective measure of influence on the licensee-violator.

This article studied the license suspension by the licensing authorities. It was studied national and foreign legislation for the possibility of license suspension for legal entity by licensing authorities. It was analyzed the judicial practice on regarding license suspension and worked out special proposals for changes to the current legislation.

Keywords: license, licensee, license suspension, licensed activities.

02.03.2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Удосконалення всіх етапів і процедур ліцензування, зокрема, шляхом їх уніфікації було однією з причин прийняття даного закону. Однак процедура щодо зупинення дії ліцензії так і залишилась неуніфікованою, оскільки деякі нормативно-правові акти, на відміну від Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», передбачають право органу ліцензування зупинити дію ліцензії.

Зупинення дії ліцензії в окремих випадках є навіть більш ефективним заходом впливу, ніж анулювання ліцензії, оскільки його дія завжди буде швидкою, спрямований він на недопущення вчинення ліцензіатом подальших порушень, має профілактичний характер та позбавляє ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності лише протягом певного строку. Таким чином, удосконалення механізму зупинення дії ліцензії та наділення відповідним правом всіх органів ліцензування, а не лише окремих із них, сприятиме покращенню системи ліцензування загалом.

Питанню зупинення дії ліцензії приділяли увагу такі автори, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Кравчук, П. Пальчук, Н. Саніахметова, Л. Шестак та інші. Однак окремого дослідження зупинення дії ліцензії із використанням судової практики, іноземного законодавства та із розробленням пропозицій щодо внесення змін до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» не здійснювалось.

Метою даної статті є дослідження стану нормативного врегулювання зупинення дії ліцензії та розроблення окремих пропозицій щодо його удосконалення.

Відповідно до ч. 1 ст. 239 Господарського кодексу України органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у

порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання адміністративно-господарські санкції, до яких, зокрема, належить зупинення дії ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності [1].

Окремими законодавчими актами передбачено право органу ліцензування зупинити дію ліцензії. Так, відповідно до ст. 24 Закону України «Про електроенергетику» у разі порушення енергопостачальником, який здійснює постачання електричної енергії на закріпленій території, умов і правил здійснення ліцензованої діяльності з постачання електричної енергії та інших обов'язків, передбачених цим Законом, враховуючи зобов'язання щодо забезпечення захисту прав споживачів електричної енергії та проведення розрахунків за закуплену енергопостачальником електричну енергію, а також із суб'єктом господарської діяльності, який здійснює передачу належної енергопостачальнику електричної енергії, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, має право застосовувати до такого енергопостачальника санкцію у вигляді зупинення дії ліцензії [2].

Про зупинення (призупинення) дії ліцензії вказано також у ст. 16 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», відповідно до якої ліцензія на провадження окремих видів діяльності у сфері використання ядерної енергії може бути зупинена [3]; у ч. 3 ст. 59 Закону України «Про ринок природного газу», згідно якої у разі скоєння правопорушення на ринку природного газу до відповідних суб'єктів ринку природного газу може застосовуватися санкція у виді зупинення дії ліцензії [4]; у ч. 1 ст. 40 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», відповідно до якої Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, може застосовувати такий захід впливу, як тимчасове зупинення ліцензії на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг [5]; у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», згідно якої Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку крім застосування фінансових санкцій за правопорушення може зупинити ліцензію на право провадження професійної діяльності на фондовому ринку, яку було видано такому професійному учаснику фондового ринку [6].

Зупинення дії ліцензії широко використовується органами ліцензування. Наприклад, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг постановою від 9.04.2015 р. № 1225 (втратила чинність 23.04.2015 р.) зупинила дію ліцензії на право провадження господарської діяльності з постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом та ліцензії на право провадження господарської діяльності з розподілу природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ, виданих ПАТ «Донецькміськгаз». Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку рішенням від 15.09.2015 р. № 1454 зупинила дію ліцензій на провадження професійної діяльності на фондовому ринку – діяльності з торгівлі цінними паперами, виданих ТОВ «Фондова Компанія «Таврія». Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг розпорядженням від 28.11.2013 р. № 4355 зупинила тимчасово дію ліцензії ПрАТ «Страхова компанія «Добробут-Життя» на провадження страхової діяльності у формі добровільного страхування життя.

Зупинення (призупинення) дії ліцензії означає позбавлення права ліцензіата провадити ліцензовану діяльність протягом певного проміжку часу. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» рішення про зупинення дії ліцензії підлягає негайному виконанню [3]. У випадку порушення суб'єктом господарювання ліцензійних умов, зупинення дії ліцензії за швидкістю реагування є навіть більш ефективним важелем впливу ніж анулювання ліцензії, оскільки в такому випадку згідно ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» рішення про анулювання ліцензії, підставою для прийняття якого був акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов або акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов, набирає чинності через тридцять календарних днів з дня його прийняття і це за умови, що ліцензіат протягом цього строку не подасть скаргу (апеляцію) на відповідне рішення до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування [7].

Таким чином, зупинення дії ліцензії є дієвим способом реагування з боку держави, який, з одного боку, негайно унеможлиблює подальше провадження ліцензованої діяльності ліцензіатом-порушником, а з іншого боку, – надає йому час та можливість усунути допущені ним порушення, виправитись та продовжувати здійснювати ліцензовану діяльність.

Водночас слід зауважити, що обов'язковою умовою легітимності зупинення дії ліцензії є не лише прийняття відповідного рішення компетентним органом у спосіб та в порядку, передбаченому законом, а й доведення до відома ліцензіата-порушника інформації про зупинення дії ліцензії, оскільки за фактичної наявності спеціального дозволу (ліцензії) та відсутності інформації у суб'єкта господарювання про зупинення його дії у ліцензіата немає правових підстав вважати, що він не має права здійснювати відповідний вид діяльності. Аналогічної позиції дотримується Вищий Господарський Суд України, який у прийнятій ним постанові у справі № 5002-32/3615-2011 від 25.07.2012 р. погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій про відсутність у діяч суб'єкта господарювання повного складу правопорушення, оскільки доказів інформування суб'єкта господарювання про зупинення дії спеціального дозволу до справи не було надано [8].

Крім того, обов'язковою умовою легітимності зупинення дії ліцензії є прийняття не лише рішення про зупинення дії ліцензії компетентним органом у спосіб та в порядку, передбаченому законом, але й рішень, які стали підставою для прийняття рішення про зупинення дії ліцензії. Так, Верховний Суд України постановою від 13.02.2012 р. у справі № 21-436a11 відмовив у задоволенні заяви Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України та лишив без змін рішення судів нижчестоящих інстанцій, відповідно до яких визнано протиправність розпорядження про усунення порушень вимог законодавства про фінансові послуги та прийнятого на основі нього рішення про зупинення дії ліцензії на провадження діяльності з адміністрування недержавних пенсійних фондів. Підставою для прийняття такого рішення Верховним Судом України послугував зроблений ним висновок про те, що відповідно до закону Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України є колегіальним органом і директор Інспекційного департаменту даної комісії не наділений повноваженнями одноособового видання розпоряджень, а відтак розпорядження про усунення порушень вимог законодавства про фінансові послуги мають видаватися колегіально [9].

Про зупинення (призупинення) дії ліцензії вказано також у законодавстві інших держав. Так, відповідно до ст. 20 Федерального Закону Російської Федерації «Про ліцензування окремих видів діяльності» дія ліцензії призупиняється органом ліцензування у разі: 1) притягнення ліцензіата до адміністративної відповідальності за невиконання у встановлений строк припису про усунення грубого порушення ліцензійних умов, виданого органом ліцензування у порядку, встановленому законодавством Російської Федерації; 2) призначення ліцензіату адміністративного покарання у вигляді адміністративного призупинення діяльності за грубе порушення ліцензійних вимог у порядку, встановленому законодавством Російської Федерації.

Відомості про призупинення дії ліцензії вносяться до реєстру ліцензій. Після закінчення строку адміністративного покарання у вигляді адміністративного призупинення діяльності ліцензіата орган ліцензування повинен бути повідомлений в письмовій формі ліцензіатом про усунення ним грубого порушення ліцензійних вимог, які потягли за собою призначення адміністративного покарання у вигляді адміністративного призупинення діяльності ліцензіата [10].

Зупинення (призупинення) дії ліцензії передбачено також у ст. 45 Закону Республіки Казахстан «Про дозволи і повідомлення», відповідно до якої призупинення дії дозволу та (або) додатка до дозволу здійснюється у порядку та на підставах, передбачених законами Республіки Казахстан. Якщо інше не передбачено законами Республіки Казахстан, не допускається здійснення ліцензіатами дій (операцій), на здійснення яких були видані дозвіл та (або) додаток до дозволу, дія яких призупинена.

Якщо інше не встановлено законами Республіки Казахстан, при усуненні порушень, що були підставою для зупинення дозволу та (або) додатка до дозволу, ліцензіат має право до

закінчення строку призупинення дії дозволу та (або) додатка до нього подати в дозвільний орган заяву про усунення порушень з додаванням копій підтверджуючих документів. Дозвільний орган протягом десяти робочих днів з дня подання заявником заяви про усунення порушень перевіряє усунення порушень у порядку, передбаченому цим Законом. У разі підтвердження факту усунення заявником порушень, дозвільний орган приймає рішення про поновлення дії дозволу та (або) додатка до дозволу [11].

У ст. ст. 34, 36 Закону Республіки Вірменія «Про ліцензування» вказано, що призупиненням дії ліцензії є тимчасове позбавлення ліцензіата на певний строк або на певних умовах права здійснення діяльності, що підлягає ліцензуванню, або окремих функцій цієї діяльності, або окремих дій, обумовлених ліцензією.

Дія ліцензії може бути призупинена: 1) при передачі ліцензії ліцензіатом у користування іншій особі, в заставу або її відчуження у випадках, не передбачених законом; 2) у разі несвоєчасного повідомлення ліцензіатом органу ліцензування про зміни у випадках, передбачених цим Законом; 3) у разі грубого порушення при здійсненні діяльності, що підлягає ліцензуванню, вимог і умов цієї ліцензії, а також вимог законодавства, що регулює діяльність, що підлягає ліцензуванню; 4) у разі неодноразового вчинення ліцензіатом порушень; 5) у разі перешкоджання ліцензіатом здійсненню відповідно до законодавства перевірок особами, які здійснюють нагляд за діяльністю, що підлягає ліцензуванню, або неподання витребуваних документів; 6) у разі порушення ліцензіатом більш ніж на 10 днів строку подання передбачених законом звітів про діяльність, що підлягає ліцензуванню; 7) у разі тимчасового позбавлення ліцензіата права займатися діяльністю, що підлягає ліцензуванню; 8) у разі відсутності особи, яка має професійні знання або професійну кваліфікацію, передбачену вимогами або умовами ліцензії, тільки в частині цієї особи; 9) за заявою ліцензіата; 10) при поданні органом ліцензування заяви про припинення дії ліцензії у випадках, передбачених цим Законом; 11) у разі несплати щорічного державного мита; 12) в інших випадках, передбачених законом [12].

Відповідно до ст. 22 Закону Республіки Узбекистан «Про ліцензування окремих видів діяльності» дія ліцензії може бути призупинена у випадках: 1) виявлення порушень ліцензіатом ліцензійних вимог і умов, передбачених у ліцензійній угоді; 2) невиконання ліцензіатом рішення органу ліцензування, що зобов'язує ліцензіата усунути виявлені порушення. Призупинення дії ліцензії здійснюється органом ліцензування або судом. Органом ліцензування дію ліцензії може бути призупинено на строк не більше десяти робочих днів, а судом – на строк більше десяти робочих днів. Рішення органу ліцензування про призупинення дії ліцензії доводиться до ліцензіата в письмовій формі не пізніше ніж через три дні з дня його прийняття. Рішення суду про призупинення дії ліцензії доводиться до ліцензіата та органу ліцензування у строки, встановлені законодавством.

Орган ліцензування або суд зобов'язаний встановити строк усунення ліцензіатом обставин, які спричинили призупинення дії ліцензії. При цьому строк, встановлений у рішенні суду для усунення обставин, які спричинили призупинення дії ліцензії, не може перевищувати шести місяців. У разі усунення ліцензіатом обставин, які спричинили призупинення дії ліцензії, орган ліцензування або суд, який прийняв рішення про призупинення дії ліцензії, зобов'язаний у триденний строк з дня отримання підтвердження про усунення зазначених обставин прийняти рішення про поновлення дії ліцензії [13].

У п. 76 Положення «Про ліцензування окремих видів діяльності», затвердженого Указом Президента Республіки Білорусь, зазначено, що якщо у встановлений строк ліцензіатом не усунути порушення, зазначені у вимозі (приписі) про усунення виявлених порушень, або в орган ліцензування, або інший контролюючий (наглядовий) орган не надано письмове повідомлення про усунення таких порушень, або органом ліцензування, або іншим контролюючим (наглядовим) органом виявлено порушення ліцензіатом (його працівником, відокремленим підрозділом, у тому числі філією) особливих ліцензійних вимог і умов, орган ліцензування за своєю ініціативою або за поданням іншого контролюючого (наглядового) органу приймає рішення про призупинення дії ліцензії на строк до 6 місяців. Дія ліцензії вважається призупиненою з дня, зазначеного у такому рішенні. При цьому даний день не

може бути встановлений пізніше ніж після закінчення **10** робочих днів з дня прийняття рішення про призупинення дії ліцензії [14].

У розділі **1-6** Акта Норвегії від **29.11.1996** р. № **72** щодо діяльності, пов'язаної із вуглеводнями вказано, що ліцензіат – це фізична чи юридична особа, або будь-які із цих осіб, які мають ліцензію відповідно до цього Акта або попереднього законодавства здійснювати геологічне вивчення, промислову розробку, транспортування або діяльність з утилізації. При цьому у розділі **10-16** даного Акта зазначено, що у разі грубих або неодноразових порушень нормативно-правових актів, умов чи наказів, міністерство може зобов'язати тимчасово призупинити діяльність [15]. Отже, у випадку грубих або неодноразових порушень нормативно-правових актів, умов чи наказів ліцензія щодо діяльності, пов'язаної із вуглеводнями може бути тимчасово призупинена.

Із наведеного вбачається, що одним із ефективних заходів впливу на ліцензіата-порушника є зупинення дії ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання ліцензованої діяльності. При цьому окремими законами України та законодавством зарубіжних країн передбачено такий захід впливу на ліцензіата як зупинення дії ліцензії, однак спеціальним законом у сфері ліцензування, – Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», – не передбачено право органу ліцензування зупинити дію ліцензії, що є суттєвим недоліком у чинному законодавстві. У зв'язку з цим винятково той орган ліцензування вправі зупинити дію ліцензії щодо провадження конкретного виду господарської діяльності, який наділений відповідними повноваженнями, та порядок застосування ним відповідного заходу адміністративного примусу, встановлений законом.

За такої ситуації у правовій системі держави створено неоднакові умови та безпідставно позбавлено окремі органи ліцензування права на застосування до ліцензіата-порушника зупинення дії ліцензії на провадження конкретного виду господарської діяльності. Відтак, рекомендуємо передбачити у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» можливість органу ліцензування, у разі виявлення грубого порушення ліцензіатом ліцензійних умов, зупинити дію ліцензії шляхом прийняття рішення про зупинення дії ліцензії, яке підлягатиме негайному виконанню. Зважаючи на це, пропонуємо:

– статтю **1** після пункту першого Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від **2.03.2015** р. № **222-VIII** доповнити новим пунктом такого змісту:

«грубе порушення ліцензіатом ліцензійних умов – невиконання ліцензіатом в установлений строк розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов або вчинення ним порушення ліцензійних умов, яке свідчить про явне й умисне нехтування їх вимогами з боку ліцензіата та потягло наслідки у вигляді значної шкоди, завданої державі, навколишньому природному середовищу, фізичним чи юридичним особам»;

– доповнити Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від **2.03.2015** р. № **222-VIII** статтю **15-1** такого змісту:

«Стаття **15-1**. Зупинення дії ліцензії

Підставою для зупинення дії ліцензії є грубе порушення ліцензіатом ліцензійних умов.

Вичерпний перелік грубих порушень ліцензіатом ліцензійних умов щодо кожного виду ліцензованої діяльності зазначається у ліцензійних умовах конкретного виду діяльності.

Орган ліцензування протягом десяти робочих днів з дати встановлення підстав для зупинення дії ліцензії приймає рішення про зупинення її дії, яке вручається особисто ліцензіату або надсилається йому поштовим відправленням з описом вкладення не пізніше трьох робочих днів з дати його прийняття.

Дія ліцензії вважається зупиненою з дня, коли ліцензіат дізнався чи повинен був дізнатися про зупинення її дії. Ліцензіат з моменту отримання рішення про зупинення дії ліцензії позбавляється права здійснювати ліцензовану діяльність до моменту відновлення її дії. Якщо рішення про зупинення дії ліцензії направлено ліцензіату поштовим відправленням з описом вкладення на адресу, вказану в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, то рішення про зупинення дії ліцензії, вважається врученим ліцензіату належним чином і отриманим ним на сьомий календарний день з дня поштового відправлення, за умови, що ліцензіат раніше не отримав його.

Ліцензія, дія якої зупинена, відновлюється:
після закінчення строку, на який було зупинено її дію;
за рішенням органу ліцензування у разі усунення порушень, що стали причиною зупинення дії ліцензії;
за рішенням суду».

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
2. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
3. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11 січня 2000 р. № 1370-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – Ст. 242.
4. Про ринок природного газу : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 329-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 37. – Ст. 1117.
5. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1457.
6. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
7. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
8. Постанова Вищого Господарського суду України у справі № 5002-32/3615-2011 від 25 липня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25409671>
9. Постанова Верховного Суду України у справі № 21-436a11 від 13 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22547618>
10. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный Закон Российской Федерации от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?1555960>
11. О разрешениях и уведомлениях : Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. № 202-V ЗРК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31548200#sub_id=530000
12. О лицензировании : Закон Республики Армения от 30 мая 2001 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1719&lang=rus>
13. О лицензировании отдельных видов деятельности : Закон Республики Узбекистан от 25 мая 2000 г. № 71-II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=8093
14. О лицензировании отдельных видов деятельности : Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=P31000450>
15. Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities. – Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act/>

** Піцикевич Володимир Васильович – кандидат юридичних наук, адвокат.*