

УДК 342.9

Анастасія Баженова,*здобувач кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

РЕФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена реформуванню законодавства про ліцензування господарської діяльності, аналізу останніх та актуальних змін у нормативно-правовому регулюванні ліцензування господарської діяльності. Проведено дослідження та дано критичну оцінку деяких положень Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Ключові слова: ліцензування, реформування ліцензійного законодавства, ліцензія, господарська діяльність, дерегуляція.

Постановка проблеми. З моменту набуття Україною незалежності проведення в Україні економічних реформ, спрямованих на впровадження ринкових принципів регулювання економіки, мало наслідком розвиток адміністративно-правового інституту ліцензування господарської діяльності. З 1991 року до 2000 року законодавство формувалося хаотично та безсистемно, містило численні суперечності між окремими нормативно-правовими актами, у галузі ліцензування діяло понад 400 правових документів різного рівня. Суттєвим кроком на шляху розвитку нормативно-правового регулювання ліцензування стало прийняття у 2000 році спеціалізованого закону – Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [1], що започаткував процес створення єдиної системи ліцензування господарської діяльності за її видами. Однак і з цього моменту ліцензійне законодавство відзначалося своєю нестабільністю. За час дії Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» зміни до нього вносилися понад 80 разів.

Нині в Україні активно впроваджується політика дерегулювання господарської діяльності, що значно зменшує втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 було схвалено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка передбачає проведення реформ та програм розвитку держави, зокрема, у частині дерегуляції та розвитку підприємництва [2].

Одним із проявів зазначеної політики було прийняття 3 березня 2015 року Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII, (далі – Закон) [3], дослідженню положень якого присвячено дану статтю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській та зарубіжній літературі питанню ліцензування приділяли увагу такі спеціалісти: А. Б. Багандов, Л. В. Шестак, О. В. Кашпер-

ський, В. В. Піцикевич, Е. Е. Бекірова, І. Д. Пастух та ін. Однак у наукових публікаціях аналіз Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» поки що майже не знайшов свого відображення. Винятком є стаття Т. В. Ліснічої «Ліцензування як спосіб державного регулювання господарської діяльності: аналіз стану законодавства» [4], в якій автор дає огляд деяких новел Закону.

Метою статті є аналіз останніх та актуальних змін у нормативно-правовому регулюванні ліцензування господарської діяльності, зокрема дослідження деяких положень Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи предмет правового регулювання та структуру нового Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» у порівнянні із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» 2000 року, слід відзначити, що ні предмет регулювання, ні структура закону не змінилися. Наприклад, практично без змін залишилися норми щодо більшості принципів державної політики у сфері ліцензування; обов'язку суб'єкта господарювання провадити певний вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відповідно до встановлених для цього виду діяльності ліцензійних умов; вимог до документів, що подаються до уповноваженого органу для одержання ліцензії; повноважень спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, органів ліцензування, відповідальності за порушення ліцензійних умов та ліцензійного законодавства тощо. Таким чином, зміни можна було би внести до попереднього закону, виклавши його у новій редакції. Однак, зважаючи на вже наявні численні зміни до попереднього закону, що, безумовно, ускладнює роботу із законом, а також вимоги Міжнародного валютного фонду для подальшого виділення Україні фінансової допомоги [4, с.129], законодавець

цілком обґрунтовано вирішив прийняти зміни у формі нового закону, скасувавши попередній.

Разом із тим новим Законом запроваджено низку суттєвих змін у ліцензуванні господарської діяльності в Україні. Основними змінами є скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, а також відхід Закону від паперового документообігу – можливість подання документів до органу ліцензування в електронному вигляді та оформлення самої ліцензії у вигляді запису в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР).

Скорочення кількості ліцензованих видів діяльності цілком відповідає сучасній політиці влади щодо проведення дерегуляції в Україні та скорочення кількості послуг органів влади, які є додатковими перепонами як для представників бізнесу, так і для пересічних громадян. Новим законом скасовано ліцензування 24 видів господарської діяльності, зокрема, таких: господарська діяльність з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; генетично-інженерна діяльність у замкненій системі; торгівля рідким паливом із біомаси та біогазом; діяльність, пов'язана з наданням послуг стрільбицями невійськового призначення та функціонуванням мисливських стендів; діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; розроблення, виготовлення, реалізація, ремонт, модернізація та утилізація озброєння, військової техніки, військової зброї і боєприпасів до неї; розроблення, випробування, виробництво, експлуатація ракет-носіїв, космічних апаратів та їх складових частин, наземного комплексу управління космічними апаратами та його складових частин; торгівля криптосистемами і засобами криптографічного захисту інформації; виробництво, експорт та імпорту дисків для лазерних систем зчитування, матриць та деяких інших.

Безумовно, скорочення видів діяльності, що потребують отримання ліцензії, – це позитивний крок на шляху дерегуляції та покращення умов здійснення підприємницької діяльності та інвестиційного клімату, однак не можна не зазначити, що, на жаль, як і раніше, запровадження та скасування видів ліцензованої діяльності відбувається без чіткого визначення критеріїв віднесення видів господарської діяльності до ліцензованих. Це залишається однією з істотних прогалин ліцензійного законодавства, оскільки не встановлені ті параметри, що мають бути визначальними у доповненні або зміні переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, а це означає, що даний перелік може змінюватися довільно, за волевиявленням якого-небудь органу державної влади, без реального урахування необхідності захисту публічних інтересів, а в силу конкретної заінтересованості того або іншого органу в набутті права надавати ліцензії [5, с. 139].

Прикладом такої безсистемності можна назвати скасування Законом ліцензування господарської діяльності із постачання електричної енергії за нерегульованим тарифом. Таке

скасування було несподіваним для самих учасників ринку електричної енергії та потягнуло за собою необхідність зміни численних підзаконних нормативно-правових актів. Однак ще до моменту прийняття уповноваженими органами відповідних змін Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», від 22.09.2016 року [6] були внесені зміни до Закону, якими цей вид діяльності знову віднесений до ліцензованих.

Відповідно до положень статті 7 Закону ліцензуванню підлягає, зокрема, господарська діяльність із виробництва теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії, крім виробництва, транспортування та постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом.

Разом із тим спеціальним законом у сфері теплопостачання, а саме Законом України «Про теплопостачання», не передбачена можливість провадження господарської діяльності з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом.

Слід відзначити, що загалом новий Закон зберігає використаний у попередньому законі підхід щодо поділу видів діяльності на такі, що підлягають ліцензуванню у загальному порядку (відповідно до положень Закону), та таких, що підлягають ліцензуванню у спеціальному порядку. Однак, на наш погляд, такий поділ у новому Законі проведений менш вдало.

Так, у попередньому законі фактично існувало три порядки ліцензування. Кожна з трьох частин статті 9 передбачала окремий порядок. Відповідно до спеціальних законів ліцензуванню підлягало 11 видів господарської діяльності, на які закон про ліцензування взагалі не поширювався. Господарська діяльність з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів, а також охоронна діяльність підлягали ліцензуванню відповідно до Закону з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами України. Так, частина 3 статті 9 встановлювала перелік видів діяльності, що підлягали ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Новий Закон безпосередньо такого поділу не містить. Відповідно до частини другої статті 2 Закону дія цього Закону не поширюється на порядок видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на здійснення таких видів господарської діяльності: банківську діяльність, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність»; діяльність у галузі телебачення і радіомовлення, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»; виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плододовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, що здійснюється відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного

і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів».

Водночас, відповідно до змісту статті 7 Закону, 7 видів діяльності підлягають ліцензуванню з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами: професійна діяльність на ринку цінних паперів, діяльність у сфері електроенергетики, діяльність у сфері телекомунікацій, будівництво об'єктів IV і V категорій складності, виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів, (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку; діяльність на ринку природного газу.

Питання викликає порядок ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, яка згідно з пунктом 27 частини 1 статті 7 Закону підлягає ліцензуванню відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», оскільки таке формулювання не дає змоги однозначно віднести цей вид діяльності до таких видів ліцензованої господарської діяльності, на які взагалі не поширюється дія Закону, або до таких, які ліцензуються з урахуванням спеціального законодавства.

Важливою новелою Закону є спрощення порядку отримання ліцензій. Якщо раніше документи на отримання ліцензії мали бути подані шляхом звернення до відповідного органу ліцензування суб'єктом господарювання, який має намір провадити певний вид господарської діяльності, що ліцензується, особисто або через уповноважений ним орган чи особу (ч. 1 ст. 10 Закону 2000 року), то відтепер законодавець надає суб'єкту господарювання три альтернативні варіанти для подання документів до органу ліцензування.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону документи, подання яких до органу ліцензування передбачено цим Законом, можуть бути подані до органу ліцензування за вибором здобувача ліцензії:

1) нарочно відповідно до пункту 3 частини другої статті 6 та у порядку, встановленому статтею 9 Закону України «Про адміністративні послуги»;

2) поштовим відправленням з описом вкладення;

3) в електронному вигляді за допомогою порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Безумовно, подання документів у електронному вигляді є сучасним та зручним способом та спрощує суб'єктам господарювання доступ до отримання адміністративних послуг.

Найбільш новаторською зміною в нормативно-правовому регулюванні ліцензування господарської діяльності, внесеною новим За-

коном, є зміна форми ліцензії з документарної на електронну. Так, статтею 1 Закону ліцензія визначається як запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Ліцензія на провадження здобувачем ліцензії визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, оформлюється органом ліцензування в електронному вигляді (запис про рішення органу ліцензування щодо видачі ліцензії суб'єкту господарювання в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань) та відображається у витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, яка видається ліцензіату безоплатно, та підлягає обов'язковому оприлюдненню на порталі електронних сервісів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України в Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

До Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань вносяться відомості про ліцензування видів господарської діяльності, визначені Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Органи ліцензування вносять до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань:

1) рішення, прийняті органами ліцензування відповідно до цього Закону, – у день їх прийняття;

2) документи, подані до органів ліцензування, та іншу інформацію про ліцензування видів господарської діяльності, необхідну для ведення зазначеного реєстру, – у день їх отримання органами ліцензування.

Натепер ліцензії видаються в електронній формі, але до набрання чинності положенням про внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців інформації про ліцензування та видання Кабінетом Міністрів України акта щодо припинення ведення Єдиного ліцензійного реєстру органи ліцензування згідно із прикінцевими та перехідними положеннями Закону:

– продовжують формувати, вести, надавати відомості з власних ліцензійних реєстрів та подавати їх до Єдиного ліцензійного реєстру згідно з порядком формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру;

– оприлюднюють прийняті ними рішення про видачу ліцензій на своїх офіційних веб-сайтах наступного робочого дня;

– сприяють розпоряднику Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у формуванні електронного інформаційного ресурсу реєстру щодо ліцензування.

Внесення запису про право суб'єкта господарювання на здійснення ліцензованого виду діяльності у ЄДР, на нашу думку, є дуже вдалим рішенням, що сприяє об'єднанню всіх відомостей про юридичну особу в єдиному реєстрі.

Серед позитивних новел нового Закону також слід назвати визначення єдиного органу, що затверджує ліцензійні умови всіх видів господарської діяльності, – Кабінету Міністрів України, що сприятиме як уніфікації правил здійснення ліцензійної діяльності та вимог до ліцензіатів, так і зручності у користуванні цим нормативно-правовим актом суб'єктами право-реалізації. Крім того, Закон визначив вимоги до ліцензійних умов, яких попередній Закон не містив, внаслідок чого кожен орган ліцензування, до повноважень якого віднесено розроблення ліцензійних умов, міг включати до їх складу на свій розсуд будь-які вимоги до суб'єктів господарювання та провадження ними певного виду господарської діяльності.

Дуже важливою є нова норма Закону, за якою до ліцензійних умов не можуть бути включені вимоги щодо додержання законодавства України у відповідній сфері та/або окремих законів у цілому, а також законодавства, обов'язкові до виконання всіма суб'єктами господарювання. Такі вимоги включалися майже до всіх ліцензійних умов, що створювало ситуацію, за якою порушення будь-якої загальної норми було одночасно порушенням ліцензійних умов, що зумовлювало можливість притягнення до відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення.

Спрощенню ведення господарської діяльності сприятиме закріплення у Законі положення про те, що ліцензія видається на необмежений строк, на відміну від попередньої редакції закону, відповідно до положень якого ліцензія на провадження певного виду господарської діяльності видається за загальним правилом на необмежений строк, але Кабінет Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування може обмежити строк дії ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, але цей строк не може бути меншим, ніж п'ять років. Такий підхід необгрунтовано ускладнював здійснення господарської діяльності окремими суб'єктами господарювання, вимагаючи від них докладання зайвих зусиль для повторного отримання ліцензії, та розширював можливості зловживань з боку органів ліцензування, даючи їм підстави для необгрунтованої відмови суб'єкту господарювання у видачі ліцензії. Водночас проведення періодичних перевірок щодо дотримання суб'єктами господарювання ліцензійних умов та в разі виявлення відповідних порушень можливості застосування до них відповідних санкцій є, на нашу думку, цілком достатнім заходом для підтримання законності у сфері ліцензування господарської діяльності [4, с.130].

Звертають на себе увагу недоліки Закону, пов'язані з низьким рівнем законодавчої техніки. Зокрема, стаття 2 Закону має назву «Сфера дії закону та повноваження органів державної влади у сфері ліцензування», але не містить положень про повноваження державних органів.

Водночас частини 3 і 4 цієї статті, де йдеться про можливість суб'єкта господарювання здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, після внесення відомостей до ЄДР щодо рішення органу ліцензування про видачу йому ліцензії, та про територію провадження ліцензованої діяльності залежно від органу, що видав ліцензію, не відповідають назві статті. Назва статті 8 Закону «Запровадження, скасування, зміна назви виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню» також не відповідає її змісту. Назва статті передбачає порядок запровадження, зміст же містить норми щодо вибіркових наслідків запровадження, скасування та зміни назви виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Стаття 13 Закону «Розгляд заяви про отримання ліцензії, відмова у видачі ліцензії» містить частину 4, яка не відповідає назві статті та передбачає, що непереоформлена у встановлений строк ліцензія є недійсною і підлягає анулюванню. При цьому даній нормі не передують жодної згадки ні про поняття, ні про підстави переоформлення ліцензій. Новий Закон на відміну від попереднього закону не містить переліку підстав для переоформлення ліцензії.

Висновки

На основі проведеного дослідження можна сформулювати висновок про те, що Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 3 березня 2015 року № 222-VIII в цілому дійсно спрямований на зменшення впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання.

Про відповідність даного Закону сучасній політиці дерегуляції економіки України свідчать такі його положення:

- 1) зменшення кількості видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню;
- 2) запровадження спрощеного порядку отримання ліцензії, зокрема, завдяки можливості суб'єктів подавати документи до органу ліцензування в електронному вигляді;
- 3) запровадження електронної форми ліцензії та внесення запису про наявність ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Водночас Закон має як важливі позитивні новели, так і численні недоліки, як нові, так і ті, що були характерні для попередньої редакції Закону. Цей фактор, а також постійний розвиток господарської діяльності в Україні створює підґрунтя для наступних наукових досліджень у сфері реформування нормативно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – с. 14. – Ст. 154.

3. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – С. 1234. – Ст. 158.

4. Лісніча Т. В. Ліцензування як спосіб державного регулювання господарської діяльності: аналіз стану законодавства / Т. В. Лісніча // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2015. – № 20. – С. 128–130. – Серія «Право».

5. Баженова А. А. Предмет ліцензування господарської діяльності / А. А. Баженова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – Випуск 8. – С. 139–143. – Серія «Юриспруденція».

6. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 51. – Ст. 833.

Статья посвящена реформированию законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности, анализу последних и актуальных изменений в нормативно-правовом регулировании лицензирования хозяйственной деятельности. Проведено исследование и предоставлена критическая оценка некоторых положений Закона Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности».

Ключевые слова: лицензирование, реформирование лицензионного законодательства, лицензия, хозяйственная деятельность, дерегуляция.

In the article are considered the reform of the legislation on licensing of economic activity, the analysis of the latest and actual changes in the legal regulation of licensing of economic activity. The author has conducted a study and provided a critical assessment of certain provisions of the Law of Ukraine «On licensing of economic activities.»

Key words: licensing, licensing legislation reform, license, economic activity, deregulation.

