

УДК 342.9

**О. В. КАШПЕРСЬКИЙ,***здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Розглянуто питання правової відповідальності суб'єктів господарювання за порушення законодавства у сфері ліцензування. Запропоновано заходи щодо вдосконалення цього правового інституту.

Уведення ліцензування є одним з адміністративно-правових заходів, що застосовуються з боку держави з метою забезпечення балансу публічного і приватного інтересів. Функціонування інституту ліцензування залежить від ефективного поєднання правових та неправових засобів забезпечення законності в даній галузі відносин (здійснення нагляду та контролю, проведення профілактичної роботи, забезпечення реалізації інших превентивних заходів). Охорона зазначених відносин забезпечується за допомогою дисциплінарних, кримінальних, цивільних та адміністративно-правових санкцій. Останні мають найбільшу питому вагу в системі заходів відповідальності за порушення умов у сфері ліцензування. Це пояснюється, на нашу думку, цілою низкою причин.

По-перше, діяльність ліцензіата не завжди проходить у трудовому колективі, тобто застосування дисциплінарних санкцій не завжди може бути застосовано на практиці. Навіть якщо на підставі однієї ліцензії працює декілька осіб, то вони часто виступають співвласниками, тобто на рівних засадах і в такому колективі може бути відсутній адміністративний орган, від імені якого могли б накладатися дисциплінарні стягнення. Виходячи з того, що останні застосовуються за порушення трудової дисципліни, їх використання практично не зачіпає площини ліцензування, крім тих випадків, коли вказані порушення вчиняються безпосередньо державним органом, що здійснює ліцензування [1, с. 125].

По-друге, щодо кримінальної відповідальності, то вона настає лише тоді, коли в діях суб'єкта є ознаки складу злочину, тоді як у системі ліцензування здійснюються здебільшого правопорушення, тобто протиправні діяння, які об'єктивно порушують охоронювані законом суспільні відносини, але не є кримінально караними. Завдяки здійсненню контрольно-наглядових функцій спеціально уповноваженими на це органами, правопорушення у сфері

ліцензування досить рідко мають кримінальний характер. Разом із тим порушників ліцензійного законодавства необхідно притягувати і до кримінальної відповідальності.

По-третє, щодо цивільно-правової відповідальності, то вона настає на підставі порушення норм цивільного права, найчастіше за порушення договірних зобов'язань, або деліктів, а ліцензування являє собою різновид адміністративних відносин, у ході яких суб'єкт, що не наділений владними повноваженнями, добровільно вступає у відносини із владним суб'єктом і бере на себе визначені права і обов'язки, але ці відносини не є договірними і регулюються нормами цивільного законодавства.

Отже, на нашу думку, можна стверджувати, що забезпечення законності та дисципліни у сфері ліцензування здійснюється на підставі норм адміністративного права шляхом застосування визначених адміністративно-правових санкцій.

Порушення режимних вимог ліцензування може виражатись у різних формах. Зокрема, це можуть бути відхилення від порядку й умов набуття спеціального правового статусу (ліцензіата). Порушення може виявлятися і у вигляді використання прав, що надаються виключно в ліцензійному порядку (діяльність без ліцензії). Може також мати місце порушення встановлених ліцензійних вимог і умов.

Ми можемо стверджувати, що відповідальність за порушення норм ліцензійного законодавства може накладатись як на загальних суб'єктів (фізичну чи юридичну особу), які є винними у здійсненні діянь, що об'єктивно порушують вимоги нормативно-правових актів у сфері ліцензування, так і на спеціальних суб'єктів (ліцензіатів), а також на осіб, які втратили статус ліцензіата, але мають невиконані зобов'язання перед іншими суб'єктами чи перед державою.

Відповідно до ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2] стягнення

є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Стаття 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає декілька складів адміністративних правопорушень у сфері надання дозвільних послуг, основними з яких є:

- провадження господарської діяльності без державної реєстрації;
- провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, без одержання ліцензії;
- провадження певного виду господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру, якщо обов'язок його одержання встановлено законом;
- надання дозвільному органу чи державному адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства.

Слід зазначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення містить чимало статей, які в тому чи іншому варіанті передбачають адміністративну відповідальність за порушення у сфері ліцензування. Зокрема, статті 57, 82-7, 133-2, 145, 146, 156, 163-7, 166-8 передбачають адміністративну відповідальність за здійснення господарської діяльності без отримання ліцензії, а статті 46-1, 53-3, 59-1, 63, 77-1, 78, 82-4, 82-5, 85, 96, 98, 101, 111, 114, 116, 116-1, 116-2, 133-2, 136, 144, 145, 146, 163-7, 178, 181, 189, 189-1, 190, 194, 196, 203, 212-2, 212-4 – за здійснення такої діяльності без відповідного дозвільного документа. Стаття 160-2 передбачає відповідальність за здійснення торговельної діяльності без реєстрації в установленому порядку. На нашу думку, чимало складів правопорушень, передбачених названими вище статтями, є спеціальними стосовно складів правопорушень, передбачених ст. 164 КУпАП.

До порушників законодавства у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності можуть бути застосовані різні види адміністративних стягнень, а саме: попередження, штраф, конфіскація предметів торгівлі та виручки, анулювання ліцензії; винесення рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання. При цьому до ліцензіатів можуть застосовуватись усі зазначені стягнення, до суб'єктів господарювання, що здійснюють торговельну діяльність без ліцензії, – штраф, конфіскація предметів торгівлі та виручки, винесення рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання; на фізичних осіб – працівників ліцензіата можуть накладатись штрафні санкції; щодо фізичних осіб, що здійснюють торговельну діяльність без ліцензії, можуть застосовуватись санкції у вигляді штрафу і конфіскації предметів торгівлі та виручки [3, с. 15].

За більшість із указаних вище складів адміністративних правопорушень передбачена санкція у вигляді штрафу як одного із найпоширеніших засобів адміністративних стягнень на практиці. Аналізуючи адміністративно-правову природу фінансових санкцій у вигляді штрафу, можна зазначити, що фінансові санкції накладаються органами державної влади та їх посадовими особами, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції. Отже, суми, які стягуються за порушення ліцензійних умов та здійснення господарської діяльності без ліцензії, слід визначити як адміністративні штрафи, які, зокрема, передбачені Господарським кодексом України (адміністративно-господарський штраф), Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та Податковим кодексом України (фінансові санкції у вигляді штрафів), КУпАП України (адміністративні штрафи) та іншими законами України.

Зазначасмо, що Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [4] за порушення умов і порядку ліцензійної діяльності передбачає тільки такий примусовий захід, як анулювання ліцензії. Проте в інших спеціальних нормативно-правових актах у сфері ліцензування існують норми, що передбачають такий вид санкції, як призупинення дії ліцензії. Наприклад п. 5 ст. 24 КУпАП визначає, що позбавлення громадянина спеціального права накладається за такі види адміністративних порушень, як порушення правил керування транспортними засобами та за порушення правил полювання. Крім того, слід звернути увагу на те, що в деяких нормативних актах санкції за порушення ліцензованого виду діяльності, що чинять певний вплив на ліцензії, сформульовано дещо інакше. Так, згідно з ч. 1 ст. 39 Закону України «Про страхування» [5] підставою для відмови у видачі юридичній особі ліцензії на проведення страхової діяльності є лише невідповідність документів, що додаються до заяви, вимогам чинного законодавства України.

Слід зауважити, що визнання ліцензії недійсною не є тотожним процедурі анулювання ліцензії. Щодо цього питання ми підтримуємо думку Г. Осадчука [6, с. 40].

По-перше, поняття терміна «анулювання ліцензії» наведено в самому Законі України про ліцензування певних видів господарської діяльності (далі – Закон про ліцензування) (ст. 1). Анулюванням ліцензії є позбавлення ліцензіата органом ліцензування права на провадження певного виду господарської діяльності, а поняття терміна «недійсність ліцензії», як уже зазначалось раніше, Закон не містить. Під недійсністю ліцензії можна розуміти не позбавлення ліцензіата права на здійснення того чи іншого виду діяльності, а позбавлення документа «ліцензія» юридичної сили, зокрема в разі невнесення плати за неї, втрати, пошкодження тощо.

По-друге, до питання анулювання ліцензії законодавець підійшов системно, закріпивши в ст. 21 Закону про ліцензування основні положення цього інституту. А от щодо визнання ліцензії недійсною в Законі відсутня будь-яка система. Що ж до процедури визнання ліцензії недійсною, то її відображено фрагментарно.

По-третє, вказані інститути мають різні юридичні наслідки. Анулювання ліцензії тягне за собою втрату права займатись певним ліцензованим видом господарської діяльності, а в більшості випадків – заборону на отримання нової ліцензії протягом року з дати прийняття рішення органу ліцензування про анулювання попередньої ліцензії [6, с. 40]. Визнання ліцензії недійсною, як правило, не припиняє діяльності ліцензіата, оскільки недійсним визнається відсутній у нього документ. Водночас ліцензіат найчастіше має правильно оформлену іншу ліцензію або її дублікат.

По-четверте, на відміну від оскарження рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії, оскарження рішення органу ліцензування про визнання ліцензії недійсною Законом про ліцензування не передбачено.

Слід зауважити, що зазначені проблеми між поняттями анулювання ліцензії та визнання ліцензії недійсною не є одиничними. Так, у реаліях сьогодення існує певна проблема з ліцензією та недійсністю угод.

Ліцензія має важливе правоутворююче значення: лише за її наявності можна займатися тими чи іншими видами господарської діяльності. Тим більше, якщо взяти до уваги положення ч. 3 ст. 3 Закону про ліцензування, відповідно до якої зайняття певним видом господарської діяльності, що згідно із законодавством підлягає обмеженню, без виданої в установленому порядку ліцензії є незаконним і тягне за собою застосування передбачених законодавством України наслідків.

Крім заходів адміністративної та кримінальної відповідальності, суб'єкти господарю-

вання можуть відчутти на собі й певні цивільно-правові наслідки, зокрема в частині визнання недійсними угод, укладених без відповідної ліцензії.

Доцільною є думка більшості науковців, що займаються проблемами у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності, зокрема Л. Шестак [1, с. 18], Е. Бекірової [7, с. 28–32], В. Соколовської [8, с. 28–32] та інших стосовно доцільності розроблення та прийняття єдиного нормативного акта з питань ліцензування, зокрема Ліцензійного кодексу України, який визначав би поняття ліцензування та ліцензії, підстави введення адміністративно-правового інституту ліцензування, права, обов'язки й відповідальність заявників, ліцензіатів, ліцензіарів та інших учасників ліцензійного процесу, сутність та періодичність здійснення контролю-наглядових заходів за діяльністю ліцензіатів, особливості здійснення ліцензування окремих видів господарської діяльності тощо.

Необхідно внести корективи до ст. 3 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» про пряму заборону провадження певних видів господарської діяльності без ліцензії у вигляді такої норми: «Здійснення зазначених у ст. 9 Закону видів господарської діяльності без ліцензії забороняється».

Якщо аналізувати норми ліцензійного законодавства, зокрема Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», то в ньому існує внутрішня суперечливість норм, зокрема термінологічні розбіжності у визначенні поняття «ліцензійні умови» у ст. 1 та ст. 8 Закону.

Ми погоджуємося із думкою Е. Бекірової стосовно доповнення ст. 9 Закону положенням про критерії віднесення виду діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню: відповідно до цього Закону ліцензуванню підлягають види діяльності, здійснення яких може завдати шкоди правам, законним інтересам, моральності і здоров'ю громадян, обороні країни і безпеці держави і регулювання яких не може здійснюватись іншими методами, крім ліцензування [7, с. 85–88].

У цілому, аналізуючи чинне законодавство та вирішуючи питання стосовно наукового та практичного підходів до вирішення головної проблеми дії норм, слід зазначити необхідність узгодження із Законом інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, зокрема, шляхом: вилучення із законодавчих актів у сфері ліцензування видів діяльності, що не підлягають згідно із Законом ліцензуванню; приведення у відповідність до Закону назв видів господарської діяльності, що ліцензуються, та

містяться в інших нормативно-правових актах; виключення з указаних нормативно-правових актів положень про зупинення дії ліцензії або інші санкції, не передбачені Законом.

У законодавстві відсутні критерії, а також процесуальний порядок віднесення тих або інших видів діяльності до таких, що потребують ліцензування. У зв'язку з цим нині ліцензуються найрізноманітніші види господарювання. У Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» необхідно закріпити положення про те, що ліцензуванню підлягають лише ті види господарської діяльності, які є небезпечними для необмеженого кола осіб, що не беруть участі в її здійсненні, залучають у своє середовище необмежене коло учасників, включаючи їх майно, є досить прибутковими і, як наслідок, потребують підвищеного оподаткування. Визначну роль у процедурі визнання необхідності ліцензування певних видів діяльності повинні відігравати Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, створена при ньому Експертно-апеляційна рада та інші заінтересовані особи, включаючи самих суб'єктів господарювання [9, с. 14].

Необхідно зазначити, що порушення ліцензійних умов можуть впливати на діяльність інших фізичних і юридичних осіб – суб'єктів господарської діяльності, держави в цілому. Тому серед санкцій, які застосовуються до ліцензіатів – порушників ліцензійних вимог, крім адміністративних санкцій, слід застосовувати і санкції матеріального характеру у вигляді відшкодування завданої шкоди фізичним та юридичним особам, а також державі.

Підсумовуючи усе вищезазначене, зробимо висновок про те, що існуючий на даний час перелік адміністративних правопорушень у сфері ліцензування, а також перелік санкцій за їх учинення не виконує тієї виховної функції, яка закладена в основу адміністративної відповідальності, а також функції запобігання новим правопорушенням.

Також слід регламентувати норми застосування превентивних заходів у ході притягнення до відповідного виду юридичної відповідальності, введення спеціальних правил звільнення від відповідальності у випадку добровільного та повного усунення наслідків допущених правопорушень.

#### Список використаної літератури

1. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шестак Лілія Володимирівна. – Ірпінь, 2005. – 18 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Пальчук П. М. Ліцензування торговельної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Пальчук Петро Миколайович. – К., 2008. – 20 с.
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
5. Про страхування : закон України від 7 берез. 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
6. Осадчук Г. Окремі проблеми у сфері ліцензування / Григорій Осадчук // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 35–44.
7. Бекірова Е. Процедура ліцензування певних видів господарської діяльності / Е. Бекірова // Підприємство, господарство і право. – 2005. – № 6. – С. 85–88.
8. Соколовська В. Деякі особливості перевірок ліцензіатів / В. Соколовська // Юридичний журнал. – 2004. – № 8. – С. 28–32.
9. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Пастух Ігор Дмитрович. – К., 2005. – 19 с.

*Надійшла до редколегії 12.03.2011*

#### **КАШПЕРСКИЙ А. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ**

Рассмотрены вопросы правовой ответственности субъектов хозяйствования за нарушение законодательства в сфере лицензирования. Предложены меры усовершенствования этого правового института.

#### **KASHPERSKY O. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF ECONOMIC ACTIVITY SUBJECTS FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE LICENSING SPHERE**

The questions of legal responsibility of economic activity subjects for administrative offences in the licensing sphere are reviewed. Measures of improvement of this legal institute are proposed.