



Н.М. Шевченко\*

## АНУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ НА ПЕВНИЙ ВИД ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКА САНКЦІЯ

Значимість дослідження адміністративно-господарських санкцій обумовлена дією Господарського кодексу України (далі — ГК України), у якому значна кількість норм має охоронний характер, включено розділ V “Відповідальність за правопорушення у сфері господарювання”, що містить главу 27 “Адміністративно-господарські санкції”. Це зумовлює необхідність аналізу багатьох новел Господарського кодексу щодо адміністративно-господарських санкцій, виявлення їхніх істотних ознак, видів, підстав застосування і потребує нових підходів до їх теоретичного осмислення і юридичного аналізу.

У вітчизняній юридичній літературі вказувалось на існування господарсько-організаційних санкцій, зокрема, у працях В.С. Щербини, Г.В. Пронської, О.М. Винник, однак детальний аналіз не здійснювався. Зокрема, поза полем зору вчених залишилися види адміністративно-господарських санкцій, у тому числі анулювання ліцензії на здійснення суб’єктом господарювання окремих видів господарської діяльності.

Метою цієї статті є комплексний аналіз анулювання ліцензії на певний вид господарської діяльності як адміністративно-господарської санкції.

Питання про правову природу анулювання ліцензії є спірним у юридичній літературі.

На думку деяких учених, анулювання ліцензії — примусове припинення в належному порядку її дії<sup>1</sup>. Такої ж думки дотримується І. Мозговий, вказуючи, що в результаті анулювання ліцензії незалежно від своєї волі несе несприятливі для себе наслідки у вигляді позбавлення права займатися даним видом діяльності<sup>2</sup>.

Д.Н. Бахрах вважає зупинення та анулювання ліцензії заходами адміністративного примусу, а саме припинювальними заходами<sup>3</sup>. На думку російських вчених-адміністративістів А.П. Альохіна, А.А. Кармолицького, Ю.М. Козлова до припинювальних заходів примусового характеру можна віднести відмову у видачі ліцензії на тій або інший вид діяльності, зупинення її або анулювання<sup>4</sup>. Деякі вчені також відносять анулювання ліцензії до заходів адміністративного примусу, а саме вважають його засобом адміністративного припинення<sup>5</sup> або адміністративно-припинювальним заходом<sup>6</sup>.

А.В. Гуцин вважає, що анулювання ліцензії передбачено російським законодавством в якості заходу припинення протиправної поведінки суб’єктів ліцензійних правовідносин. За своїм характером припинювальні примусові заходи є адміністративними санкціями, тобто служать заходом впливу, що застосовується для забезпечення виконання норм ліцензійного законодавства<sup>7</sup>.

Анулювання ліцензії деякі російські учені відносять до квазіадміністративної

© Шевченко Н.М., 2005

\* здобувач кафедри підприємницького і комерційного права Одеської національної юридичної академії

<sup>1</sup> Гуцин А.В. Лицензирование в Российской Федерации: Правовые и организационные основы. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. — С. 133; Тотьев К. Лицензирование по новым правилам: необходимость и перспективы реформ // Хозяйство и право. — 2001. — № 12. — С. 10.

<sup>2</sup> Мозговой И. Порядок приостановления и аннулирования лицензий // Российская юстиция. — 1999. — № 6. — С. 26.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. — М., 2000. — С. 390.

<sup>4</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.Н., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 280.

<sup>5</sup> Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 156.

<sup>6</sup> Антонова В.П. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения») // Государство и право. — 2000. — № 10. — С. 18.

<sup>7</sup> Гуцин А.В. Указ соч. — С. 101.



відповідальності<sup>8</sup>, місце якої серед інститутів адміністративного права<sup>9</sup>.

Незважаючи на різницю поглядів вчених-адміністративістів щодо того, до якого виду заходів адміністративного примусу належить анулювання ліцензії, вони однозначно визначають адміністративно-правову природу анулювання ліцензії.

Однак така позиція суперечить законодавству України, оскільки в Кодексі України про адміністративні правопорушення серед адміністративних стягнень не назване анулювання ліцензії. Отже, анулювання ліцензії не можна віднести до адміністративних стягнень або заходів адміністративної відповідальності.

Таким чином, оскільки згідно з чинним адміністративним законодавством зазначені санкції не належать до заходів адміністративної відповідальності, анулювання ліцензії не можна вважати заходом адміністративного стягнення.

Існує точка зору, відповідно до якої інститут ліцензування має самостійні санкції<sup>10</sup>. Г.В. Мельничук відносить анулювання ліцензії до публічно-правових санкцій, заходів публічно-правової відповідальності<sup>11</sup>. Така позиція викликає сумніви, оскільки, власне кажучи, будь-яка санкція є публічно-правовою, бо застосовується від імені держави. Тому зазначена думка не може бути сприйнята позитивно.

У літературі існують й інші точки зору. Так, В.С. Щербина називає анулювання ліцензії організаційно-господарською санкцією за порушення законодавства<sup>12</sup>.

Згідно зі ст. 239 ГК 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, серед яких вказано анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності.

Виходячи зі змісту ст. 239 ГК України, анулювання ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності є одним з видів адміністративно-господарських санкцій. Отже, Господарський кодекс України визначив правову природу анулювання ліцензії в якості адміністративно-господарської санкції.

На відміну від інших адміністративно-господарських санкцій, щодо яких основні положення передбачені у главі 27 ГК України, анулювання ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності лише вказане у ст. 239 ГК України в якості одного з видів адміністративно-господарських санкцій, однак не урегульовано у Кодексі.

Умови та порядок застосування анулювання ліцензії визначаються у ст. 21 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня 2000 р. (далі — Закон про ліцензування). У переважній більшості випадків анулювання ліцензії застосовується за порушення законодавства.

Слід зазначити, що в законодавстві, що діяло раніше, були передбачені поряд із анулюванням ліцензії такі санкції, як зупинення дії ліцензії, попередження, обмеження дії ліцензії, відкликання ліцензії. Зараз серед санкцій цього типу в зазначеному Законі передбачене тільки анулювання ліцензії.

У ст. 1 Закону про ліцензування анулювання ліцензії визначене як позбавлення ліцензіата органом ліцензування права на провадження певного виду господарської діяльності.

В юридичній літературі зустрічається й наукове визначення анулювання ліцензії як припинення дії ліцензії суб'єкта підприємництва на підставах, передбачених законодавством<sup>13</sup> і при цьому відзначається,

<sup>8</sup> Мельничук Г.В. Лицензирование предпринимательской деятельности. — Санкт-Петербург: Информационный центр «Кадис», 2003. — С. 78.

<sup>9</sup> Адушкин Ю.С. Новый КоАП РФ — все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. — 2000. — № 11. — С. 38-39; Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Закон. — 1998. — № 9. — С. 88-91.

<sup>10</sup> Тотьев Ю.К. Указ. соч. — С. 10.

<sup>11</sup> Мельничук Г.В. Указ. соч. — С. 90-91.

<sup>12</sup> Щербина В.С. Господарське право України: Навч. посібник. — К.: Атіка, 1999. — С. 297.

<sup>13</sup> Саніахметова Н.О. Підприємницьке право: Навч. посібник, 2-ге вид. — К.: А.С.К., 2002. — С. 154.



що анулювання ліцензії за рішенням органу ліцензування, що передбачене ст. 21 Закону “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, є одним з найбільш серйозних оперативних засобів охоронної спрямованості<sup>14</sup>. На думку Ж.А. Іонової, повноваження органів ліцензування оперативно реагувати на допущені порушення шляхом зупинення або анулювання ліцензії дозволяють вважати ліцензування дуже ефективним засобом державного нагляду<sup>15</sup>.

У ст. 21 Закону про ліцензування названо десять підстав анулювання ліцензії, серед яких поряд з порушеннями законодавства про ліцензування такі, як заява ліцензіата про анулювання ліцензії, нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи — суб’єкта підприємницької діяльності. У літературі зазначається, що анулювання ліцензії може здійснюватись як внаслідок правомірних дій або подій (заява про анулювання ліцензії, смерть підприємця-ліцензіата), так і внаслідок порушення ліцензіатом вимог законодавства<sup>16</sup>.

Таким чином, анулювання ліцензії не завжди є санкцією. Анулювання ліцензії на підставі восьми з десяти підстав, зазначених у ст. 21 Закону, пов’язаних із порушеннями ліцензіатом вимог законодавства, слід розглядати в якості санкції. Разом із тим, анулювання ліцензії на підставі заяви ліцензіата і нотаріально засвідченої копії свідоцтва про смерть фізичної особи — суб’єкта підприємницької діяльності не є санкцією за порушення законодавства про ліцензування, а лише припиняє дію ліцензії.

Інакше кажучи, у разі припинення діяльності юридичної особи або смерті фізичної особи — суб’єкта господарювання ліцензія втрачає свою юридичну чинність автоматично, для цього не потрібне спеціальне рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії.

Тому вважаємо доцільним розмежувати в Законі про ліцензування поняття “припинення ліцензії” та “анулювання ліцензії”.

Підставами анулювання ліцензії має бути лише протиправна поведінка ліцензіата, у цьому змісті сам термін “анулювання ліцензії” буде підкреслювати охоронний характер цієї санкції.

Аналіз деяких підзаконних нормативно-правових актів дає підставу виявити їх протиріччя положенням Закону про ліцензування щодо анулювання ліцензії.

Так, згідно з п. 15 Правил роздрібної реалізації лікарських засобів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.97 р. № 447, у разі виявлення порушень у діяльності суб’єктів господарської діяльності органи охорони здоров’я та інші уповноважені органи акти перевірок направляють до Державної служби лікарських засобів і виробів медичного призначення для вирішення питань про видання розпоряджень про усунення порушень чи зупинення дії ліцензії на певний строк або анулювання ліцензії. Дію ліцензії може бути зупинено на певний строк або до усунення цих порушень, а у разі повторного або грубого порушення — анульовано.

На наш погляд, положення цієї Інструкції, що передбачає зупинення дії ліцензії на певний строк, суперечить Закону про ліцензування, який не передбачає такої санкції як зупинення ліцензії. Тому це положення слід виключити.

Згідно з ч. 2 ст. 21 Закону про ліцензування орган ліцензування приймає рішення про анулювання ліцензії протягом десяти робочих днів з дати встановлення підстав для анулювання ліцензії, яке вручається (надсилається) ліцензіату із зазначенням підстав анулювання не пізніше трьох робочих днів із дати його прийняття. Рішення про анулювання ліцензії набирає чинності через десять днів з дня його прийняття.

Отже, у ст. 21 Закону про ліцензування встановлене анулювання ліцензії самим органом ліцензування, тобто в адміністративному порядку.

Для порівняння слід вказати, що в РФ передбачений як судовий, так і адміністративний порядок

<sup>14</sup> Саниахметова Н.А. Предпринимательское (хозяйственное) право Украины: Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 2004. — С. 160.

<sup>15</sup> Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. — 1997. — № 5. — С. 48.

<sup>16</sup> Осадчук Г. Окремі проблеми у сфері ліцензування // Юридичний журнал. — 2003. — № 7. — С. 51-52.



анулювання ліцензії. Федеральний закон про ліцензування встановлює три порядки анулювання ліцензії:

- органом ліцензування (у позасудовому порядку);
- у судовому порядку, за добровільною ініціативою органу ліцензування;
- у судовому порядку, за обов'язковою ініціативою органу ліцензування.

У російській юридичній літературі передача прав з анулювання ліцензії судовим органам оцінюється неоднозначно<sup>17</sup>. Ліцензія, вважають прихильники даної позиції, це акт державного управління, саме ж ліцензування являє собою форму державного регулювання економіки, що здійснюється в більшості випадків органами виконавчої влади. Будь-який акт державного управління може бути анульований органом, що його прийняв, у встановленому порядку і на законних підставах. Отже, у встановлених законом випадках ліцензія як акт державного управління може бути анульована, тобто позбавлена своєї юридичної чинності рішенням органу, що її видав (прийняв рішення про її видачу), оскільки скасування своїх рішень — невід'ємна частина компетенції будь-якого органу держави. У зв'язку з цим право відкликання (анулювання) ліцензії повинен мати саме орган ліцензування, який одночасно є й наглядовим органом за здійсненням діяльності, що ліцензується.

У Законі України про ліцензування анулювання ліцензії віднесене до компетенції органів ліцензування, що означає їх наділення значними дискреційними повноваженнями, допускає їхній адміністративний розсуд.

Варто враховувати, що анулювання ліцензії тягне за собою значні негативні наслідки для суб'єкта господарювання: а) позбавлення права здійснювати певний вид діяльності, що підлягає ліцензуванню; б) неможливість одержати нову ліцензію на право провадження цього виду господарської діяльності раніше, ніж через рік із дати прийняття рішення органу ліцензування про анулювання попередньої ліцензії.

Тому для захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, протидії зловживанням органів ліцензування, їх посадових і службових осіб важливим є встановлена в Законі можливість оскарження рішення про анулювання ліцензії в судовому порядку (ч. 8 ст. 21 Закону).

У п. 10 інформаційного листа Вищого Арбітражного суду України "Про Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 13.09.2000 р. № 01-8/493 зазначено, що вичерпний перелік підстав для анулювання ліцензій органом ліцензування наведено у ч. 1 ст. 21 Закону. При незгоді з відповідним рішенням ліцензіат має право за власним вибором вирішувати питання про звертання зі скаргою до експертно-апеляційної ради або безпосередньо до господарського суду із заявою про визнання недійсним рішення про анулювання ліцензії. Предметом спору у такому разі має бути саме рішення про анулювання ліцензії, але не акти, зазначені в ч. 1 і 3 ст. 21 Закону. Викладені в цих актах обставини можуть служити лише підставою для прийняття згаданого рішення.

У результаті проведеного дослідження можна дійти наступних висновків.

Анулювання ліцензії на здійснення певних видів господарської діяльності слід вважати адміністративно-господарською санкцією — заходом організаційно-правового характеру, що застосовується органом ліцензування до суб'єкта господарювання за порушення встановлених законом правил здійснення виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та спрямована на припинення правопорушення.

Слід розмежувати в Законі про ліцензування два поняття: анулювання ліцензії та припинення дії ліцензії, а також привести у відповідність з цим Законом інші закони і підзаконні нормативно-правові акти, виключивши з них положення про зупинення дії, відкликання ліцензії та інші санкції, які не встановлені Законом.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою підприємницького і комерційного права  
Одеської національної юридичної академії (протокол № 1 від 2 вересня 2005 року)*

<sup>17</sup> Хуторецкий Р. Развитие российского законодательства о лицензировании // Право и жизнь. — 2000. — № 28. — С. 154-163.