

Література

1. *Концепція адміністративної реформи в Україні*. — К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. — С. 7, 11.
2. *Виконавча влада і адміністративне право* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Ін-Юрс, 2002. — С. 150, 151, 171.
3. *Гарашук В.* Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка? // *Вісник АПРП України*. — 2001. — № 3. — С. 109–114.
4. *Кужель О. В.* Формування паритетності інтересів. — К., 2002. — С. 46.
5. *Авер'янов В. Б.* Адміністративна реформа і правова наука // *Право України*. — 2002. — № 3. — С. 20–27.
6. *Ластовецький А.* Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи // *Підприємництво, господарство і право*. — 2003. — № 8. — С. 7–11.

УДК 347.77.043:346.26(477)

*К. В. Тимошенко***ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Державне управління економічним життям суспільства передбачає певне втручання в усі його сфери. Не є винятком і підприємницька діяльність. Конституційно закріпивши право людини і громадянина на здійснення підприємницької діяльності, держава прагне забезпечити та гарантувати громадянам безпеку в цій діяльності, якщо вона потенційно може загрожувати екології, життю та здоров'ю людей, безпеці суспільства. А тому держава свідомо йде на встановлення в галузі підприємницької діяльності низки обмежень. Доцільність таких обмежень зумовлена насамперед соціально-економічними чинниками. Тож застосування ліцензування має бути обґрунтованим та послідовним.

У цьому аспекті на теоретичному та практичному рівнях постає питання про те, що ж є законною підставою здійснення того чи іншого виду підприємницької діяльності. Тому є досить актуальним подальше наукове дослідження цієї проблеми.

Метою статті є вивчення інституту ліцензування для вдосконалення його застосування на практиці, а також аналіз розвитку законодавства про ліцензування та визначення критеріїв, за якими окремі види діяльності підлягають ліцензуванню.

Незважаючи на те, що правова природа ліцензування представляє немалий інтерес для вчених, публікацій, присвячених цій темі, майже немає. Проблемам наукового дослідження правового аспекту інституту ліцензування приділялась увага у працях В. Колпакова [1], В. Курило [2], С. Мочерного [3], О. Олейник [4], А. Шпомер [5] та в небагатьох інших.

Так, наприклад, професор В. К. Колпаков обмеження у здійсненні підприємницької діяльності розглядає як заборону певних видів діяльності, по-перше, та

надання конкретними суб'єктами підприємництва права займатися тільки тією діяльністю, яка дозволена їм особисто, по-друге [1, 11]. З такою думкою деякі вчені погоджуються та вважають, що обмеження підприємницької діяльності за їх правовим змістом можна поділити на два види.

1. Заборона державою певних видів діяльності. На практиці це означає, що законодавством встановлюються певні види діяльності, при здійсненні яких підприємництво як вид господарської діяльності застосовуватися не може. Такі види діяльності встановлюються Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України і регламентуються виключно ст. 4 Закону України «Про підприємництво», що зберігає чинність згідно з п. 2 Прикінцевих положень Господарського кодексу України. До них належать види діяльності, в яких висуваються підвищені вимоги до безпеки робіт та необхідність централізації функцій управління. Така діяльність може здійснюватися, як правило, тільки державними підприємствами.

2. Надання державою права для конкретних суб'єктів підприємництва займатися певною, конкретно визначеною діяльністю, тобто персоніфікованого права на здійснення певного роду підприємницької діяльності. Таке право суб'єкти підприємництва набувають лише після отримання спеціального дозволу-ліцензії.

Ліцензія — це документ, що видається Кабінетом Міністрів України або уповноваженим органом виконавчої влади, згідно з яким власник ліцензії має право займатися певним видом підприємницької діяльності [2, 50].

Деякі вчені, наприклад доктор економічних наук С. В. Мочерний, до такого визначення поняття ліцензії додають ще слова «або з метою вилучення платежів за надання такого дозволу» [3, 178]. Слід погодитися з думкою В. Курило, що таке визначення ліцензії скоріше відображає внутрішній, економічний зміст ліцензування, але з юридичного боку не може бути прийнятним, оскільки має розбіжності з його законодавчим визначенням. Тому таке визначення є лише одним із наукових тлумачень цього правового інституту [2, 51].

Слід зазначити, що раніше термін «ліцензія» зустрічався досить рідко, але зараз із розвитком товарно-грошових відносин, ринку та демократизацією економічної, соціальної та інших сфер нашого життя він поширений значно більше [6, 21].

Узагалі термін «ліцензія» походить від латинського слова «licentia», що означає в перекладі «свобода», «право» [7, 283]. Проте зараз його розуміння далеко відійшло від цих значень. У широкому розумінні ліцензія означає будь-який дозвіл узагалі. У вузькому розумінні мається на увазі спеціальний дозвіл, тобто документ установленого зразка, який видається в спеціально передбачених законодавством випадках [8, 18].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» ліцензією є документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов [9]. Отже ліцензія має низку притаманних їй ознак:

- 1) це документ державного зразка;

- 2) містить зазначення певного, конкретного виду господарської діяльності;
- 3) містить зазначення строку її дії;
- 4) обов'язковість виконання ліцензійних умов при її здійсненні.

Саме з моменту одержання ліцензії на вказаний у законі та визначений в установчих документах вид діяльності і виникає відповідний елемент спеціальної правосуб'єктності. Вона полягає в можливості здійснення окремих видів діяльності тільки за наявності спеціального дозволу (ліцензії), виданого уповноваженим державою органом влади при додержанні певних умов.

Нагадаємо, що ліцензування як засіб державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання певний час не було окремих предметом наукового дослідження.

В Україні воно з'явилося одночасно із закріпленням на законодавчому рівні підприємницької діяльності. Проте, як закріплено у Господарському кодексі України (ст. ст. 12 і 14), ліцензування спрямовано на забезпечення єдиної державної політики у сфері господарювання та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів [10].

Існує точка зору, що ліцензування здійснюється виключно по волі суб'єкта підприємництва, ніхто не може змусити це проводити. Таким чином, робиться висновок, що ліцензування є саме правомочном для суб'єкта підприємництва, що спрямований на набуття відповідного елементу підприємницької дієздатності [11, 104]. Для державних органів, що уповноважені проводити ліцензування, зроблене в належній формі звернення підприємця за одержанням ліцензії є обов'язковим. Без достатніх підстав та мотивації вони не вправі відмовити у видачі ліцензії.

Ліцензування не є остаточним та безстроковим. Ліцензія видається лише на певний строк.

Виходячи зі сказаного, ліцензування розглядається як процедура одержання дозволів на здійснення встановленого чинним законодавством виду діяльності та процедура розгляду звернень до спеціальних державних органів підприємців за одержанням дозволів їх видачі. Отже ліцензування має дві сторони [11, 105].

Офіційне тлумачення поняття ліцензування дано в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Ліцензування визначається як видача, переоформлення і анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень щодо усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень щодо порушень законодавства у сфері ліцензування [9].

Ліцензування підприємницької діяльності спрямовано на захист життя та здоров'я людини, здорового довкілля, забезпечення економічних інтересів держави, формування дохідної частини державного бюджету, захист внутрішнього споживача від недоброякісних продуктів [11, 105].

На сьогодні в Україні здійснюються зовнішньоекономічне, валютне, банківське, інвестиційне, підприємницьке, патентне (у галузі інтелектуальної влас-

ності), торговельне (видача дозволів на торгівлю в межах установлених державою квот на внутрішньому ринку), телевізійне (ліцензування створення і використання каналу мовлення) та інші види ліцензування [12, 174].

Ліцензування є одним із видів легалізації діяльності, яке здійснюється по волі суб'єкта господарської діяльності. Передумовою ліцензування такої діяльності є державна реєстрація. В установчих документах має бути безпосередньо вказано предмет діяльності суб'єкта господарювання із зазначенням тих видів діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Ліцензування слугує встановленню особливого державного контролю за здійсненням таких видів господарської діяльності, які мають певні особливості, що пов'язані, з реалізацією найважливіших публічних інтересів. До них передусім слід віднести забезпечення суспільної, економічної, екологічної безпеки. Цієї мети можна досягти як попереднім (на стадії видачі дозволів), так і наступним контролем за дотриманням суб'єктом господарювання, що отримав ліцензію, тих умов, на яких вона була йому видана. Органи, що здійснюють ліцензування, мають змогу оперативно реагувати на допущені порушення, призупиняючи або анулюючи ліцензії. Це дає змогу вважати ліцензування дуже ефективним засобом державного регулювання економіки [5, 43].

Ліцензування встановлюється в інтересах не лише держави, а й суспільства та окремих споживачів (ч. 1 ст. 14 Господарського кодексу України) [10].

Проте надмірна кількість видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, обмежує можливість підприємців займатися відповідною діяльністю, ускладнює їх участь на конкурентному ринку, тим саме негативно впливає на розвиток підприємництва в цілому.

Обґрунтовуючи необхідність державного регулювання господарської діяльності через ліцензування, можна назвати кілька основних причин і зумовлених ними цілей такого втручання:

- 1) державний облік суб'єктів, що здійснюють певний вид діяльності;
- 2) захист інтересів громадян і безпеки держави;
- 3) захист інтересів суспільства в цілому;
- 4) забезпечення державного контролю за здійсненням такої діяльності [5, 43].

Проголошуючи свободу приватної власності, держава поклала на себе обов'язок створити належні умови для захисту приватного виробництва та приватної власності, сформувати економічну систему, яка б забезпечила належний розвиток підприємництва, захист публічних інтересів суспільства та держави шляхом створення відповідної правової бази [13, 3].

Слід звернути увагу, що за роки незалежності в Україні відомча нормотворча діяльність з видання підзаконних нормативно-правових актів у сфері ліцензування після набрання чинності законом не припинилась. Станом на лютий 2003 р. уже видано 2146 нормативно-правових актів, з них лише 132 Держпідприємництвом, спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування. Таке становище пояснюється традиційними намаганнями посадових і службових осіб органів державної влади встановити заборони, обмеження, щоб «управляти» суб'єктами підприємництва.

Наявність великої кількості нормативних актів дала також підставу науковцям назвати ліцензування поряд з оподаткуванням основним методом державного регулювання економіки [14, 70].

До правової бази ліцензування, крім уже названого Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», належать:

– Порядок формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 р. № 1058;

– Перелік органів ліцензування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1098;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності» від 20.11.2000 р. № 1719;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу» від 29.11.2002 р. № 1755;

– Інструкція про порядок заповнення бланка ліцензії єдиного зразка, затверджена Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 04.12.2000 р. № 67.

Для спрямування практики правозастосування значення має і лист Вищого арбітражного суду України від 13.09.2000 р. № 01-8/493 «Про Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”», який роз’яснює окремі положення названого закону.

Реалізацію державної політики у сфері ліцензування здійснює Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган із питань ліцензування, а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України, і виконавчі органи рад, спеціально уповноважені провадити ліцензування певних видів господарської діяльності [9].

Аналіз чинного законодавства України та літературних джерел дає змогу визначити критерії, за якими окремі види господарської діяльності підлягають ліцензуванню, хоча слід зазначити, що в самому Законі «Про ліцензування певних видів діяльності» ці критерії не зазначені.

До таких критеріїв можна віднести:

1) шкідливий вплив на здоров’я населення, навколишнє природне середовище;

2) використання вичерпних корисних копалин;

3) обмеження впливу на суспільство небезпечних чинників господарської діяльності;

4) забезпечення безпеки на виробництві при будівництві та експлуатації окремих об’єктів;

5) забезпечення прав і інтересів громадян;

6) висока прибутковість господарської діяльності.

Введення в законодавчий механізм критеріїв для визначення видів діяльності ліцензійними має прогресивні тенденції: по-перше, це дає змогу провести

внутрішню класифікацію ліцензійних видів діяльності при зменшенні їх кількості; по-друге, за їх допомогою можна визначити ті види діяльності, що не ліцензуються, але потребують ліцензування; по-третє, зробити ревізію існуючих ліцензованих видів діяльності з тим, щоб у майбутньому припинити їх ліцензування.

Критерії видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, мають бути виявлені, науково обґрунтовані, виходячи з цілей ліцензування і введені до закону. Це не дасть можливості у майбутньому безпідставно розширювати перелік ліцензованих видів діяльності [5, 43].

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід відзначити, що з огляду на інтереси держави такий засіб державного регулювання, як ліцензування, повинен, з одного боку, забезпечити захист суспільства від шкідливих наслідків господарювання, а з іншого — не бути перепорою для розвитку підприємницької діяльності, штучно обмежуючи доступ на ринок, процедурно і фінансово ускладнюючи можливість розпочати і здійснювати відповідну діяльність.

Література

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К., 2001.
2. Курило В. Державне ліцензування як правова підстава підприємницької діяльності з падаючих послуг щодо охорони власності та громадян // Юридична Україна. — 2004. — № 2. — С. 50–54.
3. Мочерний С. В., Устенко О. А., Чеботар С. І. Основи підприємницької діяльності: Посібник. — К., 2001.
4. Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. — 1994. — № 6. — С. 15–18.
5. Шпожер А. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання економіки // Підприємство, господарство і право. — 2004. — № 2. — С. 41–44.
6. Соколов С. А. Пужна ли лицензия на торговлю лицензиями? // Патенты и лицензии. — 1999. — № 2. — С. 21–24.
7. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. — М.: Кп. мир, 2003. — 720 с.
8. Хаустов Д. В. Концептуальные основы природоресурсного лицензирования // Экологическое право. — 2004. — № 2. — С. 18–23.
9. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 30. — Ст. 299.
10. Господарський кодекс України: Коментар. — Х.: Одісей, 2004. — 848 с.
11. Підприємницьке право України: Підручник / За заг. ред. Р. Б. Шинки. — Х., 2000. — 480 с.
12. Бондар Л. О. Ліцензування як засіб державного регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. — 2000. — Вип. 7. — С. 174–179.
13. Підцерковний О., Ломакіна О. Проблеми визначення методів і форм державного регулювання господарських відносин // Підприємство і право. — 2002. — № 8. — С. 3–13.
14. Курпина В. Палогі. Льготы. Лицензирование // Закон. — 1993. — № 10. — С. 70–73.