

ФУНКЦІЇ ЛІЦЕНЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

Велике значення для розвитку підприємницької діяльності в умовах переходу до ринкової економіки в Україні має створення ефективних систем забезпечення доступу підприємців на ринок.

Однією з основних умов здійснення підприємницької діяльності є її легітимність, тобто державне підтвердження законності входження суб'єктів в господарський оборот [1]. Поряд із державною реєстрацією елементом легітимації слід визнати ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, оскільки без нього участь суб'єктів підприємництва в більшості сфер економіки найчастіше виявляється неможливою [2].

Ліцензування заслуговує на увагу, тому що воно виступає специфічним адміністративно-правовим методом регулювання підприємницької діяльності і перебуває в стадії свого становлення та розвитку, а від того, наскільки ефективно він діятиме, багато в чому залежить розвиток підприємництва та економіки України в цілому.

Ліцензування як адміністративний метод управління впливає із самої сутності державного управління, яке передбачає управління одних і підпорядкованість інших. У цьому випадку через відповідну систему органів державного управління, їх службових осіб держава здійснює необхідні функції в економічній сфері.

В основу ліцензування покладено видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Слід зауважити, що через ліцензування здійснюється прямиий вплив на об'єкт управління шляхом одностороннього визначення для нього завдань, а в ряді випадків — шляхів і засобів їх вирішення. Ліцензування одночасно виступає формою і методом державного управління.

Ліцензування як одна з основних форм державного управління в процесі своєї реалізації виконує ряд функцій. Під функціями слід розуміти основні напрямки діяльності. Так на даний момент цьому питанню не приділено достатньої уваги, тому воно вимагає розроблення, вивчення та аналізу.

Функції ліцензування, за своєю природою, справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській сфері правовідносин. Так функції ліцензування можна класифікувати на такі групи: прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Ця класифікація побудована на підставі загальної внутрішньої технології управлінської діяльності.

Прогнозування — це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, притаманних суб'єкту і об'єкту управління. Необхідність у прогнозуванні випливає із самої природи ліцензування, бо воно має вирішувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми.

Прогнозування зумовлене також характером об'єкта управління, що відрізняється значною динамічністю. Про динамічність змін у сфері ліцензування говорить і той факт, що з моменту прийняття Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2005 р. (далі — Закон) станом на 1 червня 2005 р. в цей Закон внесено 30 змін.

Не можна здійснювати управлінські дії без передбачення їх наслідків. Тому будь-яка управлінська система повинна бути прогнозованою. Функції прогнозування у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності покладено на спеціально уповноважений орган, яким в даний час є Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва (далі Держкомпідприємництва). Так відповідно до ст. 5 Закону він узагальнює практику застосування нормативно-правових актів із питань ліцензування, таке узагальнення саме і дає можливість прогнозувати подальшу долю ліцензування, тому що дедалі більш нагальним постає питання про перехід інституту ліцензування до сфери управлінських послуг. Ліцензування займає дуже важливе місце серед засобів регулювання господарських відносин, це сталий інститут, від якого не можна відмовлятися в умовах ринкової економіки, вирішення довгострокових, перспективних завдань, в умовах невизначеності не приведе до позитивних наслідків, тому на одне з провідних місць у теперішній час повинна вийти функція прогнозування, що базується на серйозних теоретичних розробках та узагальненнях.

Функція планування полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів, реалізації процесів у сфері ліцензування, розробленні відповідних програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета. Шлях реалізації функції планування має такий схематичний вигляд: необхідність — завдання — рішення (мета). Методика планування ґрунтується на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанту, нормативності та ін. Слід зауважити, що загальне планування у сфері ліцензування здійснює Кабінет Міністрів України, але безпосередньо такі обов'язки покладено на Держкомпідприємництва. Відповідно до Закону цей комітет «розробляє основні напрямки розвитку ліцензування». Зауважимо, що це досить складна та копітка робота. У силу нечіткості визначення критеріїв ліцензування Законом доводиться розглядати велику кількість пропозицій та навіть і законопроектів, що стосуються віднесення того чи іншого виду господарської діяльності до ліцензованого. Так, наприклад, у Верховній Раді України одним із законопроектів, що знаходиться на розгляді, є законопроект, який стосується віднесення діяльності з виготовлення макаронних виробів до ліцензованих. Хотілось би отримати висновки Держкомпідприємництва відносно необхідності та доцільності такого віднесення і яким чином це може вплинути на цю галузь виробництва.

Одним з основних завдань функції планування у сфері ліцензування є і має бути надалі побудова такого механізму, який буде спрямований не тільки на захист інтересів держави, суспільства, окремих громадян, а на захист самих суб'єктів господарювання, щоб вони визначали ліцензування не як «бар'єр при доступі на певний ринок виробництва, виконання робіт, надання послуг» чи «можливість поповнення державного бюджету», а як механізм, який сприяє здоровій конкуренції і розвитку відповідної сфери господарської діяльності. Таким чином ми зможемо досягти тієї мети, що ставиться перед ліцензуванням, це дасть можливість отримати як внутрішні, так і зовнішні інвестиції в ті напрямки господарської діяльності, які мають особливий статус.

Функція організації пов'язана зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції — сформувати керуючі та керовані системи у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності, а також зв'язки і відносини між ними. Ця функція займає особливе місце в ліцензуванні, оскільки вона забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій. Зміст функції організації включає створення органів управління у сфері ліцензування господарської діяльності, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, установлення взаємозв'язків між органами управління в цій сфері, підбір та розстановку кадрів та ін. Організація також означає реорганізацію та ліквідацію органів управління, які в силу економічних перетворень втрачають своє значення або набувають іншого статусу.

Основні напрями державної політики у сфері ліцензування, законодавчі основи її реалізації визначає Верховна Рада України. А безпосередню реалізацію державної політики у сфері ліцензування здійснює Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган із питань ліцензування (Держкомпідприємство), а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноважені виконавчі органи рад, уповноважені провадити ліцензування певних видів господарської діяльності.

Слід зауважити, що в рамках адміністративної реформи, яка відбувається в Україні, потрібно змінювати керуючу систему у сфері ліцензування, вона має стати близькою до потреб і запитів людей, а її головним пріоритетом має бути служіння народові, національним інтересам. Ця система має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах та ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу мають бути адекватними фінансово-економічному стану держави.

Завдяки функції регулювання досягається необхідний стан упорядкування та стійкості системи управління. Регулювання у сфері ліцензування господарської діяльності охоплює головним чином поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань та заданих програм. За допомогою регулювання здійснюється безпосереднє керівництво поведінкою керованих об'єктів у сфері дотримання ліцензійних умов. Під впливом регулювання процеси, що відбуваються у сфері ліцензування, можна втримувати в певному напрямку відповідно до розроблених концепцій, програм. Однак слід окремо виділити оперативне ре-

гулювання, оскільки ефективність регулювання багато в чому залежить від його мобільності, особливо в країні з економікою, що розвивається.

Координаційна функція полягає в забезпеченні узгодження діяльності систем управління, пов'язаних із ліцензуванням. Метою координування є не тільки налагодження та узгодження дій між керівниками в системі органів ліцензування, а й узгодження своїх дій з іншими управлінськими структурами. Ця функція також займає дуже значне місце, оскільки досить часто в українському законодавстві існують колізійні норми, що призводить до різного підходу відносно регулювання одних і тих же правовідносин не тільки різними управлінськими органами, а й органами ліцензування одного рівня — у різних адміністративно-територіальних одиницях, або між органами ліцензування — в ієрархічному порядку. Тому дуже важливим у таких випадках є координація дій таких органів, вироблення єдиного підходу до правовідносин, що нечітко врегульовані.

Відповідно до ст. 1 Закону ліцензування також полягає у веденні ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, тобто здійснює функцію обліку, пов'язану зі збиранням, переданням, зберіганням та переробленням даних, реєстрацією і групуванням відомостей про діяльність цієї системи управління, наявність та витрати ресурсів і т. ін. Слід зауважити, що облік є передумовою контролю.

Функція контролю (нагляду) як узагалі, так і у сфері ліцензування має свої особливості відносно всіх інших функцій. Так, якщо планування ставить завдання, організація приводить систему управління в стан можливості виконання цього завдання, то контроль характеризується універсальністю стосовно управлінської системи. Контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань.

У сфері ліцензування господарських правовідносин, з нашої точки зору, слід виділяти окремо нагляд та контроль. Нагляд полягає в додержанні органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування і здійснює його спеціально уповноважений орган із питань ліцензування шляхом проведення планових та позапланових перевірок.

Контроль у сфері ліцензування, починається з одержання інформації про дійсний стан керованого об'єкта (планові та позапланові перевірки) та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідне приведення правовідносин до положень чинного законодавства. Контроль та нагляд ґрунтуються на принципі зворотних зв'язків, які існують при будь-якій взаємодії суб'єкта і об'єкта в системі управління. Кожна загальна функція управління перебуває у взаємозв'язку з іншими.

Розглянуті функції ліцензування, необхідні для здійснення державного управління в цій сфері як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях.

Література

1. Готун О. Вдосконалення системи ліцензування — крок до підтримки вітчизняних підприємців // Господарське право. — 2001. — № 5. — С. 28–29.

2. *Ионова Ж. А.* Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. — 1997. — № 5. — С. 46.
3. *Марметьянов В. С.* Хозяйственное право. Т. 1. Общие положения: Курс лекций. — М., 1994. — С. 55.
4. *Шпомер А.* Поняття, ознаки та функції ліцензування певних видів господарської діяльності в Україні // Підприємство, господарство і право. — 2004. — № 12. — С. 77–78.
5. *Шпомер А.* Ліцензування, як засіб державного регулювання господарської діяльності // Право України. — 2004. — № 2. — С. 55–59.

УДК 352:336.14(477)

Л. В. Тесля

БЮДЖЕТ СЕЛИЩНОЇ РАДИ ЯК ЕКОНОМІЧНА ТА ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Однією з найважливіших ознак демократичної держави є наявність у ній місцевого самоврядування — законодавчо закріпленого права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і іншого чинного законодавства. Отже питання про створення гарантій стабільності матеріальної бази та місцевих бюджетів є надзвичайно важливими, оскільки без їх вирішення самоврядні територіальні громади не в змозі вирішувати свої функції та повноваження.

Останніми роками набула загальнодержавної ваги проблема браку фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів, спроможні вирішувати будь-які соціально-економічні проблеми. У розвинених країнах світу саме територіальні громади, котрі спираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації в державі.

Інструментом організації влади і місцевого самоврядування є основні законодавчі акти про функціонування фінансово-бюджетної системи місцевого самоврядування на сучасному етапі. Функціонування фінансово-бюджетної системи місцевого самоврядування регламентується насамперед Конституцією України [1, ст. ст. 7, 142, 143], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4, ст. ст. 16, 26, 60–70], Бюджетним кодексом України [2, ст. ст. 54–60], Статутом територіальної громади та іншим законодавством.

Щодо визначення поняття «місцевий бюджет» у літературі немає єдиної точки зору. Сутність та проблеми місцевих фінансів вивчалися В. Н. Твердохлібовим, Н. А. Ширкевичем, І. Н. Ходоровичем, Н. В. Васильєвою.

На погляд автора, суть бюджету полягає в тому, що він виступає найважливішим засобом розподілу і перерозподілу грошових коштів між виробничою