

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ ЗНАЧЕННЯ, ЦІЛІ, ПРИНЦИПИ І ФУНКЦІЇ

LICENSING OF ECONOMIC ACTIVITIES: SOCIO-ECONOMIC IMPORTANCE, AIMS, PRINCIPLES AND FUNCTIONS

Баженова А.А.,
*здобувач кафедри управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України*

Стаття присвячена висвітленню соціально-економічного значення правового режиму ліцензування господарської діяльності, його переваг та недоліків. Автор заповнює прогалину у ліцензійному законодавстві визначенням цілей та завдань ліцензування, аналізуючи підходи науковців та західну доктрину адміністративних послуг. У статті проведено дослідження принципів та функцій ліцензування.

Ключові слова: ліцензування, значення ліцензування, цілі ліцензування, принципи ліцензування, функції ліцензування.

Статья посвящена раскрытию социально-экономического значения правового режима лицензирования хозяйственной деятельности, его преимуществ и недостатков. Автор заполняет пробел в лицензионном законодательстве определением целей и задач лицензирования, анализируя подходы ученых и западную доктрину административных услуг. В статье проведено исследование принципов и функций лицензирования.

Ключевые слова: лицензирование, значение лицензирования, цели лицензирования, принципы лицензирования, функции лицензирования.

The article is devoted to coverage of the socio-economic importance of the legal regime of licensing of economic activities, its advantages and disadvantages. Author fills a gap in the license law by the definition of aims and objectives of licensing, analyzing the approaches of scientists and western doctrine of administrative services. In this article was conducted a research of the principles and functions of licensing.

Key words: licensing, importance of licensing, aims of licensing, principles of licensing, functions of licensing.

Постановка проблеми. У літературі щодо сутності та соціально-економічного значення ліцензування висловлюються різні точки зору. Зустрічаються думки, що ліцензування є юридичним засобом обмеження правоздатності підприємницьких організацій, але засобом корисним і необхідним, який встановлює додаткові правові гарантії нормального функціонування ринкової економіки та конкуренції. Воно забезпечує економіку від можливих деформацій, проникнення на ринки з пропозиціями товарів, робіт і послуг некваліфікованих осіб, які не мають необхідної матеріальної бази для здійснення підприємницької діяльності, захищає учасників ринкових відносин, включаючи самих підприємців, а не тільки споживачів, від різного роду пройдисвітів [1, с. 11]. Інститут ліцензування часто використовується чиновниками для досягнення своїх корисливих цілей шляхом створення необґрунтованих перешкод діяльності господарюючих суб'єктів (неправомірне введення ліцензування, незаконна вимога додаткових документів і протиправна відмова у видачі ліцензії, покладання функцій ліцензування на комерційні організації) [2, с. 4].

Одержання ліцензій для здійснення певних видів господарської діяльності потребує багато часу,

ресурсів суб'єктів господарювання. Сфера ліцензування перетворилася на одну з найбільш корумпованих і стала механізмом адміністративного тиску на суб'єктів господарювання; в деяких випадках механізм ліцензування використовується для неправомірного обмеження конкуренції. Усе це призводить до гальмування процесів реформування дозвільної системи та системи ліцензування, а отже, й до порушень вимог законодавства у відповідних сферах [1, с. 71].

Однак зазначені недоліки ліцензування пов'язані не з його правовою природою, а з іншими проблемами у правовій системі держави: недосконалістю законодавства, корупцією тощо. Слід завжди брати до уваги ці недоліки під час внесення змін у ліцензійне законодавство, під час доповнення переліку видів ліцензованої діяльності. Крім того, 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. З цих позицій важливим є осмислення необхідності цього правового режиму або його непотрібності у правовій системі України.

Стан дослідження. Певні міркування з приводу значення правового режиму ліцензування, які в багатьох аспектах є суперечливими, викладені у роботах М.А. Агапової, Е.Е. Бекірової, С.Е. Жилінського, Ю.М. Крупки, К.Ю. Тотьєва. Пошукам цілей і значення дозвільної діяльності присвячені дослідження С.В. Лихачова. Функції і принципи ліцензування є малодослідженими у літературі, тому основою для аналізу цих питань є чинне законодавство України, а також праці дослідників дозвільної діяльності (І.В. Солошкіної, М.М. Романяка).

Метою статті є розкриття соціально-економічного значення ліцензування, формулювання його цілей як правового режиму, аналіз законодавчо встановлених принципів та функцій ліцензування та пропозиції із вдосконалення останніх.

Виклад основного матеріалу. Встановлення правового режиму ліцензування здійснення певних видів господарської діяльності, що є потенційно небезпечними, є необхідним. Ліцензування являє собою, з однієї сторони, дієвий механізм реалізації прав громадян на заняття не забороненими законом видами діяльності, з іншої – один із способів забезпечення законності. Ліцензування слугує встановленню особливого державного контролю за здійсненням таких видів господарської діяльності, які мають певні особливості, що пов'язані з реалізацією найбільш важливих публічних інтересів. До них слід віднести забезпечення суспільної, економічної, екологічної безпеки. Цієї мети може бути досягнуто як шляхом попереднього (на стадії видачі ліцензій), так і наступного контролю за дотриманням суб'єктом господарювання, що отримав ліцензію, тих умов, на яких вона була йому видана. Органи, що здійснюють ліцензування, мають змогу оперативного реагувати на допущені порушення шляхом призупинення чи анулювання ліцензії. Це дозволяє вважати ліцензування ефективним засобом державного регулювання економіки. Ліцензування дозволяє державі забезпечувати безпеку потенційно небезпечної діяльності, не вводючи державну монополію на її здійснення і не обмежуючи тим самим свободу підприємництва.

Будь-який господарюючий суб'єкт може займатися будь-якими ліцензованими видами діяльності, якщо у нього є ліцензія на ведення такого роду діяльності, що є підтвердженням його відповідності встановленим державою умов і вимог стосовно відповідної діяльності. Відсутність заборони на заняття певною діяльністю відповідає принципам ринкової економіки, в той же час необхідність отримання дозволу (ліцензії) на здійснення такого роду діяльності забезпечує безпеку держави і суспільства. Держава, видаючи ліцензію юридичній особі або індивідуальному підприємцю, бере на себе відповідальність за відповідність здійснюваної діяльності інтересам безпеки держави та її громадян.

У свою чергу, будь-який громадянин або колективний суб'єкт права повинен бути абсолютно упевнений, що наявність державної ліцензії у його контрагента (партнера) означає, що відповідна діяльність останнього знаходиться під постійним контролем

держави і відповідає умовам та вимогам, встановленим в ліцензії. Таким чином, ліцензування – це свого роду компроміс, що дозволяє гарантувати права і законні інтереси громадян держави і суспільства в цілому в умовах ринкової економіки. Ліцензування повинно забезпечувати реалізацію права на підприємницьку діяльність того суб'єкта, який відповідає всім кваліфікаційним вимогам, та обмежувати приватний інтерес суб'єкта господарювання виключно в тій мірі, яка необхідна для реалізації публічних інтересів.

У Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» не визначено цілі ліцензування, що є істотною його прогалиною, оскільки визначення цільової спрямованості ліцензування має бути вихідним для визначення концепції його правового регулювання.

Слід погодитись з С.В. Лихачовим, який стверджує, що метою існування дозвільної системи в Україні є створення гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав (недоторканості особистості, її гідності, майна тощо), забезпечення громадської безпеки і порядку. Ця мета окреслює контури сфери дозвільної системи. Тобто усі інші завдання дозвільної системи повинні бути підпорядковані вказаній меті, бути її продовженням і розвитком [3, с. 17-19]. Він зазначає, що законодавче забезпечення прав громадян повинно бути визначене в якості головної задачі всіх органів виконавчої влади (в тому числі, зрозуміло, й тих, що здійснюють ліцензійно-дозвільну систему), по-друге, демократизм адміністративної політики передбачає (а не тільки «припускає») рівність сторін в управлінських відносинах, відкритість виконавчої влади і відповідальність її органів, створення системи адміністративної юстиції.

На думку С.В. Лихачова, звернення громадянина до органів, які покликані здійснювати ліцензійно-дозвільне провадження, уособлюють різновид соціального контракту, що передбачає взаємну відповідальність і взаємну довіру. З одного боку, громадянин усвідомлює необхідність опосередкування своєї діяльності втручанням адміністративних органів держави (якій він довіряє), з іншого, він так само вірить і виходить з того, що держава виходитиме з взаємно прийнятних і вигідних обом сторонам умов «дозвільного контракту» [3, с. 55]. Особа, що подає заяву про видачу ліцензії – це громадянин, що реалізує своє конституційне право, якому відповідає конституційний обов'язок, покладений на тих посадових осіб, від котрих, у свою чергу, залежить прийняття відповідного рішення відносно цієї заяви (задоволення скарги) або мотивоване відхилення такої.

Дійсно, визначальною ознакою рівня розвитку адміністративного законодавства у демократичних державах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами. Радянські часи привнесли в дозвільну систему посттоталітарних держав у цілому, та у систему ліцензування зокрема, такий значний недолік як спотворення принципів діяльності цих систем, оскільки на перше місце в радянському

союзі ставилася держава, а не людина і її права. Радянське законодавство носило відверто заборонний характер. Людина у відносинах із державними органами виступала прохачем, нерівним, підпорядкованим суб'єктом, обмеженим у своєму праві вимоги необхідних дій від державних органів.

На зміну цій ідеології приходить теорія публічних послуг, запозичена з досвіду розвинених держав (Велика Британія, Канада, США та ін.), де з 80-х рр. 20 століття відбувалася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у принципах і формі відносин між державними органами і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно громадяни у своїх відносинах з владою є не прохачами, а є споживачами послуг. При цьому держава орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [4, с. 116]. Оскільки основна орієнтація щодо покращення функціонування публічної адміністрації в США, Великій Британії, Канаді робиться саме на використання принципів і механізмів приватного сектора, категорія «послуги» вживається там досить часто.

Керуючись теорією публічних послуг, ми розглядаємо ліцензування, а саме видачу, переоформлення та анулювання (за заявою ліцензіата) ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, як послуги, адже суб'єкт господарської діяльності сам звертається до адміністративного органу, оскільки рішення останнього необхідне для реалізації прав цього суб'єкта.

Під час вдосконалення правового регулювання задля забезпечення реалізації права на здійснення ліцензованого виду діяльності особою, що відповідає кваліфікаційним вимогам, необхідно максимально спростити порядок і правила надання адміністративної послуги з ліцензування. У найближчому майбутньому в Україні доцільно створити такі умови, щоб суб'єкти, які здійснюють видачу ліцензій, в питанні внутрішньої організації діяльності діяли за принципами приватного сектора. Це має поширюватись і на питання добору та управління персоналом, винагороди за працю, відповідальності за порушення законодавства. Працівники повинні бути орієнтованими на досягнення результатів з відповідними стимулами їх досягнення, а не лише на формальне дотримання правил.

Таким чином, ліцензування, в контексті забезпечення конституційного права суб'єкта на здійснення підприємницької діяльності, не забороненої законом, є адміністративною послугою. При визначенні стандартів ліцензування як адміністративної послуги мають враховуватись принципи відносин приватного сектора (надавач послуг – клієнт) та такі критерії як законність, результативність, простота і зручність, оперативність, рівність і відкритість.

Правова (юридична) мета – це майбутній результат, те, до чого прагнуть суб'єкти правотворчої та правореалізаційної діяльності, що представляє

собой особливу форму знання, спрямованого на юридичне перетворення дійсності, зміну існуючих суспільних відносин. Зазначеним поняттям охоплюється як мета в праві (офіційний орієнтир, закріплений на нормативному рівні), так і мета в юридичній практиці (орієнтир конкретного суб'єкта правореалізаційної діяльності), оскільки в ідеалі вони збігаються. Цілі відіграють важливу роль у процесі правового регулювання: відбиваючи злободенні суспільні потреби і прагнення, вони показують значення і сенс самого існування юридичних засобів, орієнтують на ті цінності, які лежать в основі правової політики конкретної держави [5, с. 457].

Цілі ліцензування тісно пов'язані з критеріями віднесення видів діяльності до таких, що потребують ліцензування. Проаналізувавши суть і значення ліцензування, пропонуємо закріпити у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» статтю «Цілі, завдання та критерії ліцензування певних видів господарської діяльності», перші дві частини якої викласти у такій редакції:

«1. Ліцензування певних видів господарської діяльності здійснюється у цілях:

1) забезпечення реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, але таку, яка створює підвищений ризик заподіяння шкоди життю та здоров'ю, правам та свободам людей, навколишньому природному середовищу, безпеці держави;

2) запобігання шкоді життю та здоров'ю, правам та свободам людей, навколишньому природному середовищу, безпеці держави, можливість заподіяння якої пов'язана зі здійсненням суб'єктами господарювання такої діяльності.

2. Завданнями ліцензування певних видів господарської діяльності є попередження, виявлення і припинення порушень суб'єктами господарювання вимог, які встановлені цим Законом та прийнятими відповідно до нього іншими нормативними правовими актами. Відповідність здобувача ліцензії цим вимогам є необхідною умовою для видачі ліцензії, їх дотримання ліцензіатом є обов'язковим при здійсненні ліцензованого виду діяльності».

Сутність та зміст адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності розкривається також через принципи та функції ліцензування. Принципи права – це основні, вихідні начала, положення, ідеї, що виражають сутність і закономірності права як специфічного соціального регулятора. Принципи права беруть участь у регулюванні суспільних відносин, так як вони не тільки визначають загальні напрямки правового впливу, а й можуть бути покладені в обґрунтування рішення по конкретній юридичній справі (наприклад, при аналогії права). Функції права – це основні напрямки правового впливу, виражають роль права в упорядкуванні суспільних відносин. За допомогою поняття «функції права» можна пізнати призначення права в суспільстві, його динаміку, дію [5, с. 159, 164].

Принципам ліцензування присвячена стаття 3 Закону України «Про ліцензування певних видів госпо-

дарської діяльності». Нею встановлені такі основні принципи державної політики у сфері ліцензування: забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; встановлення єдиного порядку ліцензування видів господарської діяльності на території України та визначення його особливостей для окремих видів господарської діяльності, що зумовлені специфікою їх провадження, у законах, що регулюють відносини у відповідній сфері, крім випадків, передбачених частиною першою статті 9 цього Закону; встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; запровадження ліцензування окремого виду господарської діяльності у разі недостатності інших засобів державного регулювання господарської діяльності, визначених відповідним законом.

На нашу думку, захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також запровадження ліцензування окремого виду господарської діяльності у разі недостатності інших засобів державного регулювання господарської діяльності не є принципами і відносяться до критеріїв віднесення видів діяльності до тих, що потребують ліцензування.

Водночас Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» містить принципи, відсутні у законі про ліцензування, однак такі, що є однаково актуальними для сфери ліцензування: прозорість процедури видачі документів дозвільного характеру; відповідальність посадових осіб дозвільних органів, державних адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, а також зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності. Враховуючи те, що Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», незважаючи на те, що ліцензування фактично є складовою дозвільної системи, не застосовується до ліцензійних відносин (частина 2 статті 2 закону), пропонуємо визначити ці принципи в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Говорячи про функції ліцензійного права, слід зазначити, що воно виконує як регулятивну, так і охоронну функції. Як відомо, регулятивна функція права полягає в тому, що воно упорядковує суспільні

відносини фіксуванням основних прав і свобод особи. Регулятивна функція ліцензування проявляється, перш за все, в тому, що із застосуванням ліцензійного режиму здійснюється регулювання поведінки господарюючих та інших суб'єктів ліцензійних правовідносин. Наявність ліцензійного обмежувача зумовлює більш серйозне ставлення суб'єктів економічної діяльності до вимог різних нормативних правових актів, що діють в тій чи іншій галузі. Ліцензійні умови є нічим іншим як регулятором господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Основною функцією ліцензування є охоронна функція, що обумовлена визначеними нами вище цілями ліцензування. Запровадження правового режиму ліцензування тієї чи іншої діяльності здійснюється із охоронною метою. Відповідно до цього ліцензування, насамперед, виконує функцію охорони публічних інтересів: життя та здоров'я, прав та свобод людей, навколишнього природного середовища, безпеки держави. У той же час ліцензування виконує функцію охорони інтересів суб'єктів господарювання – здобувачів ліцензії та ліцензіатів – від управлінського свавілля шляхом встановлення детального регламенту обмежувальної процедури.

Висновки. Встановлення адміністративно-правового режиму ліцензування з соціально-економічної точки зору є необхідним та полягає у особливому державному контролі за здійсненням таких видів господарської діяльності, які мають певні особливості, що пов'язані з реалізацією найбільш важливих публічних інтересів. Цілями ліцензування, на нашу думку, є 1. забезпечення реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, але таку, яка створює підвищений ризик заподіяння шкоди життю та здоров'ю, правам та свободам людей, навколишньому природному середовищу, безпеці держави; 2. запобігання шкоди життю та здоров'ю, правам та свободам людей, навколишньому природному середовищу, безпеці держави. Принципи ліцензування підлягають доопрацюванню з урахуванням основоположних принципів дозвільної системи. Основною функцією ліцензування є охоронна функція, що обумовлена визначеними цілями ліцензування. Подальше дослідження проблематики статті є перспективним, оскільки для запровадження певного засобу правового регулювання або його реформування уповноважені суб'єкти мають орієнтуватися на ті цінності, які лежать в основі правової політики конкретної держави, – соціально-економічне значення, правову мету (цілі) та принципи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Крупка Ю.М. Ліцензування господарської діяльності в Україні: коментар законодавства, судова практика / Ю.М. Крупка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 298, [4] с. – (Законодавство).
2. Тотьев К. Лицензирование по новым правилам: необходимость и перспективы реформ / К. Тотьев // Хозяйство и право. – 2001. – № 12. – с. 3–11.
3. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лихачов Сергій Васильович ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2001. – 177 арк. – арк. 153–177.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Центр політико-правових реформ / І.Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимошук (авт.-упоряд.). – К. : Факт, 2003. – 496 с.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М. : Юрист, 2004. – 512 с.