

УДК 346.1

Олександр КАШПЕРСЬКИЙ
здобувач Київського міжнародного
університету

ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНИЙ ЗМІСТ ЛІЦЕНЗУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто поняття та юридичний зміст ліцензування господарської діяльності, проаналізовано правові норми, які регламентують процес ліцензування, вказано недоліки в системі ліцензування, запропоновано способи її вдосконалення.

В статье рассматриваются понятие и юридическое содержание лицензирования хозяйственной деятельности, анализируются правовые нормы, регламентирующие процесс лицензирования, вскрываются недостатки в системе лицензирования, предлагаются меры ее усовершенствования.

The notion and legal content of the economical activity licensing are considered in the article. Legal norms regulating the process of licensing are analyzed, the drawbacks in this sphere are defined, the improvement measures are proposed.

Ключові слова: ліцензування, ліцензія, господарча діяльність, підприємництво, ринкові умови, органи виконавчої влади.

Ключевые слова: лицензирование, лицензия, хозяйственная деятельность, предпринимательство, рыночные условия, органы исполнительной власти.

Keywords: *licensing, license, economical activity, enterprise, market, executive authority.*

Діяльність суб'єктів господарювання в різних сферах економіки потребує спеціальної кваліфікації та професіоналізму для забезпечення безпеки праці та виробництва, якнайдоцільнішого використання державних та інших ресурсів, створення умов для нормального функціонування окремих інститутів суспільства і держави, випуску продукції та надання послуг відповідно до встановлених стандартів і норм. Для забезпечення цих умов держава встановлює спеціальний порядок надання дозволів на здійснення окремих видів

господарської діяльності уповноваженими органами, який називається ліцензуванням.

Визначення поняття та юридичного змісту ліцензування як особливої адміністративної, управлінської процедури, яка здійснюється в передбачених законом випадках, можливе лише через з'ясування поняття ліцензії. Стаття 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначає ліцензію як документ державного зразка, який затверджує право ліцензіанта на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов [1]. Цим же законом ліцензіант визначається як суб'єкт господарювання, який одержав ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Під господарською діяльністю розуміють будь-яку діяльність, у тому числі підприємницьку, юридичних осіб, а також фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язану з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт.

Л. Шестак вважає, що поняття ліцензії, визначене в законі, потребує уточнення, оскільки це не лише документ державного зразка, а й документ, який може бути виданий тільки уповноваженим на те державним органом та посвідчує й надає право на провадження визначеного в ньому виду господарської діяльності, на виконання визначених дій або використання прав [2, 50]. Г. Осадчук зазначає: сутність ліцензування полягає у встановленні державою особливих технічних, організаційних, кадрових та інших вимог до певних видів господарської діяльності, тобто ліцензуванню підлягають види діяльності, які з тих чи інших причин не можна віднести до підприємницьких або які здійснюються виключно непідприємницькими організаціями [3]. Проте і з таким визначенням ліцензування неможливо погодитися, оскільки дія Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» поширюється на всіх суб'єктів господарювання, а саме: зареєстрованих в установленому законом юридичних осіб незалежно від їхньої організаційно-правової форми та форми власності, що проводять господарську діяльність (крім органів державної влади та органів місцевого само-

врядування), та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності.

Ліцензування – відносно нова форма адміністративного регулювання господарської діяльності в Україні, адже вона сформувалася на засадах правових норм, прийнятих на початку XXI століття.

Система ліцензування в Україні перебуває в процесі становлення і піддається впливу проблем і труднощів, притаманних українській економіці в період системних трансформацій. У Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» залишається невирішеним питання відповідності державної політики у сфері ліцензування господарської діяльності сучасній економічній ситуації. Одну з головних проблем у сфері ліцензування становить небажання суб'єктів ліцензування виконувати в повному обсязі передбачені законодавством положення. Органи виконавчої влади, здійснюючи ліцензійне провадження, перекручують ліцензійні умови, встановлюють власні вимоги або ж не виконують умов, визначених законом. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, дає привід для конфліктних ситуацій, оскільки існує ризик виведення зі сфери ліцензування окремих видів господарської діяльності або ж, навпаки, розширення цього переліку, виникають проблеми із застосуванням ліцензійних умов та тлумаченням їх змісту.

Головна проблема у сфері ліцензування полягає у відсутності балансу між державним регулюванням господарської діяльності і створеними в процесі реформ новими ринковими механізмами. В Україні, з одного боку, має місце значне втручання держави в економіку, намагання контролювати (ліцензувати) всі види господарської діяльності, а з іншого – проявляється слабкість держави в таких важливих справах, як створення нормальних умов для ведення господарської діяльності в ринковій економіці та захист права людини на підприємницьку діяльність.

Постановою Кабінету Міністрів України в 1996 році була затверджена Концепція розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності, в якій наголошувалося, що ліцензування підприємницької діяльності за її видами є складовою частиною державного регулювання підприємництва в Україні, спрямоване на

забезпечення єдиної державної політики у цій сфері і ставить певні вимоги стосовно захисту економічних і соціальних інтересів громадян [4]. Головним завданням ліцензування згідно з Концепцією є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів підприємницької діяльності. Ліцензійному регулюванню відповідно до вимог Концепції мають підлягати лише ті види підприємницької діяльності, які безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє середовище, безпеку держави.

Уперше державне ліцензування підприємництва було законодавчо введено ще в 1991 році у зв'язку з прийняттям Закону України «Про підприємництво». Цим законом було передбачено ліцензування лише 12 видів підприємницької діяльності. Після прийняття закону 1991 року сфера ліцензування постійно, хаотично і практично безконтрольно з боку парламенту розширювалась – у 1997 році ліцензуванню підлягали вже 212 видів підприємницької діяльності та майже 1500 робіт. Ліцензування фактично охоплювало всі види господарської діяльності.

Станом на 22 жовтня 2000 року державне ліцензування підприємницької діяльності регулювалося 79 законами України, 204 постановами Кабінету Міністрів України, 79 інструкціями і 61 відомчим актом (загалом 423 нормативно-правовими актами). Така різноманітність правових актів у цій сфері створювала надмірний адміністративний і податковий тиск на всю національну економіку.

Прийняття 1 червня 2000 року Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» не лише ознаменувало новий підхід до визначення моделі законодавчого регулювання процедур ліцензування, а й започаткувало тривалий процес приведення чинних законодавчих актів у відповідність із новим базовим законом. Разом з тим у процесі правозастосування почали виявлятися окремі недоліки та прогалини цього документа, про що свідчать неодноразові спроби відкоригувати низку його положень [5, 27].

Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» мав на меті визначити види господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановити державний контроль у сфері ліцензування та відповідальність суб'єктів гос-

подарювання й органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

У законі було визначено 70 видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, чітко окреслено умови і порядок видачі ліцензій. Проте практика показала недосконалість прийнятого законодавчого регулювання – і вже в 2003 році у Верховній Раді України IV скликання знаходилося на розгляді 14 законопроектів, спрямованих на вдосконалення зазначеного закону. Загалом з моменту введення в дію Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» до нього було внесено більше 50 змін і доповнень, а це свідчить про те, що система державного ліцензування господарської діяльності в Україні ще проходить процес становлення і формування. Серед основних причин, які заважають створенню стабільної системи ліцензування, є несприятливий клімат для підприємництва та інвестицій як наслідок надмірного втручання держави в господарську діяльність та її недостатньої ролі в забезпеченні базових ринкових умов – захисту права власності і створення рівних умов конкуренції. Надзвичайно складними залишаються й загальні умови входження на ринок товарів і послуг, ведення підприємництва, податковий тиск, свавілля контролюючих органів і корупція.

Найважливішою умовою створення в Україні сприятливого для господарської діяльності середовища є відмова від надмірного бюрократичного регулювання, а також підвищення ефективності державного регулювання у тих сферах, де це необхідно. Слід скоротити перелік видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, замінити, де це можливо, ліцензування сертифікацією, стандартизацією, акредитацією, атестуванням, незалежною експертизою. Доцільно ввести єдиний порядок ліцензування на всій території України та в усіх видах господарської діяльності, уніфікацію обсягів, форм і змісту документації, яку подають у центральні, регіональні та місцеві органи при реєстрації, стандартизації підприємництва, контролі якості товарів і послуг, затвердивши їх відповідною постановою Уряду. Необхідно також розподілити функції органів ліцензування, реєстрації і нагляду, встановити для них обмеження можливості втручання в господарську діяльність, а види господарської діяльності, які

знаходяться під безпосереднім контролем держави, зі сфери ліцензування вилучати. Підвищенню ефективності ліцензування як методу фінансового контролю сприяло б і прийняття закону «Про запровадження єдиної методики перевірок суб'єктів господарювання», в якому слід чітко визначити принципи відповідальності контролюючих органів за завдання безпідставної шкоди суб'єкту господарської діяльності.

В Україні бурхливо розвивається сфера підприємницьких відносин, що потребує чіткої правової регламентації. Саме така форма державного регулювання підприємницьких правовідносин, як ліцензування, має забезпечувати їх охорону від протиправних посягань, умови їх розвитку.

У зв'язку з тим, що перелік видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, постійно змінюється як Верховною Радою України, так і Кабінетом Міністрів України, необхідно виробити критерії віднесення тих або інших видів підприємництва до таких, що потребують ліцензування. Внаслідок повної відсутності критеріїв віднесення окремих видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, ліцензуванню підлягають найрізноманітніші види підприємницької діяльності, навіть такі, які того не потребують. О. Олійник пропонує розглядати дві групи положень, які можуть бути підставою для визнання певного виду діяльності таким, що потребує ліцензування.

До першої належать правові форми вираження та закріплення суспільного інтересу щодо вказаних видів діяльності, який ґрунтується на таких обставинах:

- діяльність є небезпечною для необмеженого кола осіб, які не беруть участі в її здійсненні (наприклад, діяльність, пов'язана з використанням радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання, перевезення ядерних матеріалів і радіоактивних речовин тощо);
- діяльність залучає у своє середовище необмежене коло учасників, залучаючи їхнє майно у виробництво (банківська, страхова діяльність тощо);
- діяльність є підвищено прибутковою та потребує посиленого оподаткування і, як наслідок, додаткового контролю (створен-

ня й утримання гральних закладів, організація азартних ігор, виготовлення алкогольної продукції тощо) [6, 16].

Основні напрями державної політики у сфері ліцензування визначає Верховна Рада України, а реалізацію державної політики в цій галузі здійснюють Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України, виконавчі органи рад, уповноважені проводити ліцензування певних видів господарської діяльності [7, 67].

Спеціально уповноважений орган з питань ліцензування має свої територіальні органи, які діють на підставі затверджених ним положень.

Розпорядження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, прийняті в межах його компетенції, є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, юридичними особами всіх форм власності, а також фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності.

Органи ліцензування відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» виконують такі функції:

- забезпечують дотримання законодавства у сфері ліцензування;
- затверджують спільно зі спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок контролю за їх дотриманням;
- видають і переоформлюють ліцензії, видають дублікати ліцензій на певний вид господарської діяльності, приймають рішення про визнання ліцензій недійсними;
- здійснюють у межах своєї компетенції контроль за дотриманням ліцензіатами відповідних умов;
- видають розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов;
- анулюють ліцензії на певний вид господарської діяльності;
- формують і ведуть ліцензійний реєстр.

Орган ліцензування, яким є центральний орган виконавчої влади, що здійснює передбачені законом повноваження, може делегувати їх своїм структурним територіальним підрозділам.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» встановлює виключний перелік таких видів господарської діяльності, який не може бути розширений іншими нормативними актами.

Суб'єкт господарювання, який має намір здійснювати певний вид господарської діяльності, що ліцензується, особисто або через уповноважений ним орган чи особу звертається до відповідного органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії.

У заяві про видачу ліцензії мають міститися такі дані:

а) відомості про суб'єктів господарювання – заявників (найменування, місцезнаходження, банківські реквізити, ідентифікаційний код – для юридичної особи; прізвище, ім'я, по батькові, паспортні дані, ідентифікаційний номер фізичної особи – платника податків та інших обов'язкових платежів – для фізичної особи);

б) вид господарської діяльності, вказаний згідно зі ст. 9 вищезгаданого закону (повністю або частково), на провадження якого заявник має намір отримати ліцензію.

До заяви про видачу ліцензії додається копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або копія довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчена нотаріально або органом, який видав оригінал документа.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» Кабінет Міністрів України своєю постановою «Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності» від 20 листопада 2000 року затвердив зразок бланку ліцензії єдиного зразка та його опис і встановив, що замовлення на виготовлення бланків єдиного зразка здійснюється Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва, і зобов'язав органи ліцензування щороку до 1 липня подавати в цей комітет заяви на бланки ліцензії єдиного зразка. Бланки ліцензії є документом суворої звітності, мають облікову серію і номер, у них зазначається:

➤ найменування органу ліцензування, що видав ліцензію;

- вид господарської діяльності, вказаний згідно зі ст. 9 цього Закону (в повному обсязі або частково), на право провадження якого видається ліцензія;
- найменування юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності;
- ідентифікаційний код юридичної особи або ідентифікаційний номер фізичної особи – платника податків та інших обов'язкових платежів;
- місцезнаходження юридичної особи або місце мешкання фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності;
- дата прийняття та номер рішення про видачу ліцензії;
- посада, прізвище та ініціали особи, яка підписала ліцензію;
- дата видачі ліцензії.

Ліцензія підписується керівником органу ліцензування або його заступником і засвідчується печаткою цього органу.

Орган ліцензування оформлює ліцензію протягом трьох робочих днів із дня надходження заяви, яка підтверджує внесення плати за видачу ліцензії, строком не менше, ніж за три роки. На підставі виданої ліцензії орган господарювання здійснює свою діяльність на території всієї України, якщо ліцензія видана центральним органом виконавчої влади, а на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці – якщо ліцензія видана міським органом виконавчої влади або спеціально уповноваженим виконавчим органом. Якщо орган господарювання має намір продовжувати свою господарську діяльність після закінчення строку дії ліцензії, він подає нову заявку до органу ліцензування, який не раніше, ніж в останній робочий день дії попередньо виданої ліцензії, видає нову ліцензію. Ліцензія не може передаватися іншій особі та має використовуватися згідно з указаним у ній видом і місцем діяльності.

Ліцензія може бути переоформлена в разі її втрати чи пошкодження або анульована. Підставами для анулювання ліцензії є:

- заява ліцензіата про анулювання ліцензії;
- акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов;
- рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання;

- нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності;
- акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії.

У юридичній літературі ліцензування розглядають поряд з державною реєстрацією як форму легітимізації підприємництва.

Ліцензування полягає в установленні правового режиму здійснення окремих видів господарської діяльності лише за наявності спеціальних дозволів (ліцензій), виданих уповноваженими органами державної виконавчої влади при дотриманні певних умов.

Список використаних джерел

1. Осадчук О. Окремі проблеми у сфері ліцензування // Юрид. журнал. – 2003. – № 7 (13). – С. 50–53.

2. Шестак Л.В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь: Нац. акад. держ. податкової служби України, 2005. – 187 с.

3. Концепція розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1996 року № 1164.

4. Васильченко С. Законодавство України про ліцензування господарської діяльності в процесі вдосконалення // Юридичний журнал. – 2003. – № 7 (13). – С. 27–30.

5. Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. – 1994. – № 6. – С. 16.

6. Подлінев С. Єдина державна регуляторна політика в Україні // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 3. – С. 64–69.

7. Иванова Ж.А. Правовые проблемы легитимизации предпринимательства // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 115.

Стаття надійшла 30.09.2009.