

С.С. Вітвіцькийкандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95 : 347.71

ЛІЦЕНЗУВАННЯ – ОСНОВНА СКЛАДОВА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Досліджено ліцензування як основну складову економічної безпеки та господарської діяльності, від якої залежить рівень економічної безпеки на всіх рівнях; проаналізовано відповідальність суб'єктів господарської діяльності за порушення здійснення ліцензійної діяльності.

Ключові слова: державний примус, державна реєстрація, фінансове правопорушення, господарська компетенція, господарська відповідальність, адміністративно-господарська санкція.

Исследуется природа лицензирования как основной составляющей экономической безопасности и хозяйственной деятельности, от которой зависит уровень экономической безопасности на всех уровнях; анализируется ответственность субъектов хозяйственной деятельности за нарушения осуществления лицензионной деятельности.

Ключевые слова: государственное принуждение, государственная регистрация, финансовое правонарушение, хозяйственная компетенция, хозяйственная ответственность, административно-хозяйственная санкция.

The article examines licensing as a major component of economic security and economic activity which determines the level of economic security at all levels. Also analyzed the responsibility of business entities for violations of licensing activity.

Keywords: State coercion, state registration, financial crimes, economic competence, economic responsibility, administrative and economic sanctions.

Постановка проблеми. У демократичному суспільстві певні види діяльності, заборонені в тоталітарних режимах, стають умовно дозволеними, їх здійснення може бути дозволене в індивідуальному порядку (наприклад, спекуляція – комерційна діяльність). Правові норми в цьому випадку визначають не тільки те, що дозволене, заборонене чи зобов'язане, але і кому призначений той чи інший вид правової поведінки, які способи, підстави і порядок його здійснення.

Актуальність теми пов'язана з постійним підвищенням соціальної цінності прав і свобод громадян та юридичних осіб при наявності діючого механізму для їх реалізації, що передбачає надання пріоритету правам і свободам людини та громадянина, гарантії їх реалізації в

межах окремих правових режимів, зокрема ліцензування, яке за змістом є системою правозабезпечувальних заходів, що сприяють самореалізації здібностей громадянина у сфері підприємницької діяльності та забезпечення безпеки на різних рівнях – національному, регіональному, особистому.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Розробці проблеми економічної безпеки в сфері ліцензійної діяльності в Україні приділяли увагу вчені, предмет дослідження яких складали методологічні засади адміністративно-правового регулювання, становлення і розвиток правовідносин у сфері державного управління, державного контролю: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньов, О.Д. Крупчан, І.Б. Шахов, О.О. Кармолицький та ін.

Мета наукового дослідження полягає у визначенні сутності, змісту державного контролю у сфері ліцензійної діяльності, наданні характеристики особливостям його правового регулювання, форм та методів на основі аналізу теоретичних положень, чинного законодавства України, світового досвіду контрольної діяльності у цій сфері, а також у розробці практичних рекомендацій та наукових пропозицій щодо розвитку й удосконалення контролю державних органів у сфері ліцензійної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ліцензія є важливим засобом управлінського впливу на стан економічної безпеки держави в певних сферах: на підставі наявності ненормативного акта, яким є „акт-дозвіл”, окремі права й обов'язки з'являються лише у зв'язку з наявністю ліцензії. Ліцензування служить індивідуальним регулятором суспільно значущої поведінки.

Виділена І.Я. Дюрягіним забезпечувальна функція індивідуального регулювання [1, с. 42-43] вимагає його диференційованого розгляду залежно від того, у чийх інтересах воно здійснюється.

По-перше, індивідуальна дія права може служити меті задоволення потреб особи, щодо якої прийнято правозастосовний чи інший акт індивідуального регулювання. Це має місце в правовстановлюючому провадженні в процесі надання соціальних благ.

По-друге, вона необхідна для захисту прав сторін правовідносин, що характерно для юрисдикційної діяльності.

По-третє, індивідуальне регулювання може бути застосоване як для реалізації інтересів суб'єкта правового впливу, так і для забезпечення суспільних потреб та інтересів. Суб'єкти цього роду діяльності не протистоять один одному, а зацікавлені у творчій, ефективній діяльності, з метою регулювання якої здійснюється індивідуальний вплив. Названим цілям служить, зокрема, ліцензійне регулювання.

Необхідність істотного розширення інституту ліцензування багатьох видів діяльності в Україні (у порівнянні з радянським періодом) була зумовлена змінами в характері впливу держави на суспільні відносини, що складаються у сфері економіки.

Приватна власність є невід'ємною складовою ринкових відносин. Практика показує, що держава не повинна цілком відмовлятися від впливу на господарську діяльність, хоча б у деяких сферах, оскільки діяльність державних органів спрямована на охорону інтересів суспільства в цілому, сприяння гармонізації економічного і соціального розвитку суспільства. Тому сьогодні предметом дискусії є поняття «економічна безпека», об'єктом якої є економіка України, здатна забезпечити достатній рівень і якість життя громадян. Забезпечення економічної безпеки можливо тільки при виконанні органами державної влади дозвільних і контрольно-наглядових функцій.

Запровадження ліцензування є одним із заходів держави, що має забезпечити реалізацію публічного інтересу. Його зміст полягає у збалансуванні публічного і приватного інтересу.

Тривалий час у законодавстві не було визначення поняття ліцензування з указівкою всіх істотних ознак. У низці нормативних актів ліцензування відноситься законодавцем до функцій державної влади; деякі нормативні акти включають ліцензування до переліку обов'язків державних органів. Крім того, законодавець, застосовуючи термін «ліцензування», нерідко підмінює його словосполученням «видача ліцензій». У перекладі з латинського слово «ліцензія» (рсеріо) означає право, дозвіл.

У Великому економічному словнику [2, с. 122] зазначено, що ліцензування полягає у видачі дозволу на право проведення тих чи інших операцій. Це визначення містить широкий зміст ліцензування, оскільки вказує на дозвільний зміст діяльності у сфері цивільно-правових відносин.

О. Олейник пропонує таке визначення: ліцензування – це правовий режим початку і здійснення окремих визнаних законодавством видів підприємницької діяльності, що припускає:

- державне підтвердження і визначення меж права на ведення господарської діяльності;
- державний контроль за здійснюваною діяльністю;
- можливість припинення діяльності на особливих підставах органами держави [3, с. 55].

У цьому випадку під словом «режим» автор, як видно, має на увазі сукупність заходів, вжитих органами державної влади і закріплених нормами права в їхній компетенції.

А.П. Алехін і Ю.М. Козлов розглядають ліцензування як один з видів правових форм управління [4, с. 24]. До адміністративно-правових форм управління зазначені автори відносять зовні виражену дію виконавчих органів, здійснювану в межах їхньої компетенції, та юридичні наслідки.

Ліцензування можна віднести до числа правових форм виконавчої діяльності, оскільки воно оформляється і здійснюється на основі правового акта (ліцензії), результатом якого є юридичні наслідки. Юридичні наслідки виражаються у виникненні адміністративно-

правових відносин між ліцензіатом і органом виконавчої влади, що видали ліцензію (контроль з боку органу, який ліцензує, можливість притягати ліцензіата до адміністративної відповідальності у разі порушення умов, що складають зміст ліцензії).

На нашу думку, ліцензування можна розглядати і як правовий інститут, тобто сукупність правових норм, які регулюють такі групи відносин:

- відносини, що виникають із приводу створення й організації діяльності органів, які ліцензують;
- відносини, що виникають між органами виконавчої влади й особами, які бажають одержати, одержали чи втратили ліцензію;
- відносини, що виникають у разі наявності підстав притягнення до юридичної відповідальності (адміністративної).

Ліцензування може бути охарактеризоване як «форма контролю за законністю передбачуваних дій громадянина чи організації, дозволом робити тільки законні дії і відмовленням у здійсненні протиправних дій, що обумовлює вид і міру припустимої активності, а так само реалізацію нагляду за фактично здійснюваними діями» [5, с. 32]. У межах системи ліцензування контрольна діяльність органів виконавчої влади повинна розглядатися широко:

а) попередній контроль як спостереження за законністю дій [6, с. 178], які має на меті здійснювати суб'єкт, котрий звернувся за одержанням відповідного дозволу; виявлення правообмежень, що перешкоджають займатися діяльністю, що дозволяється, і кваліфікаційних навичок здобувача; визначення об'єктів подальшого спостереження – ліцензійних умов;

б) поточний контроль за реально здійснюваними діями ліцензіата (об'єктом контрольних правовідносин є нагляд за встановленими ліцензійними умовами);

в) подальший контроль за законністю припинення діяльності суб'єкта ліцензування (ліцензіата).

Взаємодія органів виконавчої влади і невластних суб'єктів у ліцензійних правовідносинах не зводиться до суто адміністративного контролю: по-перше, елемент диспозитивності присутній у добровільному придбанні статусу суб'єкта ліцензійної системи; по-друге, діапазон організаційної взаємодії між ними досить широкий, використовуються не правові координаційні форми, а “такі дії, як пропозиції, вказівки, повідомлення про правові позиції чи принципи управління” [7, с. 36].

Вперше поняття ліцензія та ліцензування були сформульовані Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. Стаття 1 цього Закону визначає, що ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов; ліцензування розглядається як видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача

дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних вимог, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Поняття, визначені у Законі, сформульовані досить чітко, і потреби в їх уточненні немає. Ліцензійні вимоги й умови законодавець розглядає як сукупність встановлених нормативними правовими актами вимог і умов, виконання яких ліцензіатом обов'язкове при здійсненні ліцензійного виду діяльності.

Однією з обов'язкових ліцензійних вимог і умов при здійсненні ліцензіатами ліцензійних видів діяльності є дотримання законодавства України, а також положень про ліцензування конкретних видів діяльності. Стосовно ліцензійних видів діяльності, що вимагають для їх здійснення спеціальних знань, до ліцензійних вимог й умов можуть додатково включатися кваліфікаційні вимоги до здобувача ліцензії і ліцензіата, зокрема, кваліфікаційні вимоги до працівників юридичної особи чи громадянина, який є індивідуальним підприємцем.

Вважається, що у законодавстві поняття ліцензування є занадто вузьким і не охоплює всіх особливостей механізму ліцензування.

Розглянутий інститут є комплексним, оскільки містить у собі норми адміністративного і цивільного права, економічної безпеки, де наявність ліцензії є підставою для виникнення правоздатності і майнових відносин при здійсненні окремих видів діяльності.

Таким чином, поняття ліцензування не є однозначним, у зв'язку з чим можна виділити такі його особливості.

1. Ліцензування – це суспільні відносини, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб у тих сферах діяльності, в яких потрібно неухильне виконання параметрів і визначеної правової поведінки. Ліцензійна діяльність припустима лише при дотриманні визначених спеціальних обов'язків і заборон. Відступ від вимог ліцензійних умов призводить не тільки до окремих правопорушень, але й тягне пагубні управлінські наслідки і в окремих випадках руйнує систему управління.

2. Ліцензійна діяльність має свої принципи організації управлінського впливу, до яких належать: обмеження державного втручання в діяльність соціальних інститутів, демонополізація професійної діяльності, зацікавленість громадян у виконанні адміністративних умов ліцензованої діяльності, координація діяльності держави і громадян при реалізації програм управління, спеціалізація управлінського впливу, професійна компетентність.

3. Ліцензування виступає формою контролю за набуттям спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності як суб'єкта ліцензійних правовідносин.

4. Ліцензування – це особливий адміністративно-правовий режим, «порядок регулювання, який виражений у комплексі правових

засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, які і створюють особливу спрямованість правового регулювання» [8, с. 74], що в цьому випадку пов'язане з одержанням суб'єктом спеціального правового статусу, у структурі якого переважають обов'язки, визначені органами виконавчої влади.

5. Норми, що регулюють систему ліцензування, охоплюють «однорідні, тісно пов'язані відносини в межах однієї галузі» [9, с. 67], тобто складають самостійний правовий інститут, який належить за критеріями, предметом і методом до адміністративно-правового; імперативні розпорядження і заборони для ліцензійних видів діяльності встановлені не в приватному порядку і не «заради здійснення інтересів особи, якій адресована правова норма, а заради чужого інтересу» [90, с. 18], тобто в публічних цілях.

6. Названі змістовні ознаки перебувають в діалектичній єдності з їх юридичною формою, і ліцензія з юридичної сторони являє собою «юридичний документ органу державного управління, що підтверджує право на здійснення визначених видів діяльності з дотриманням законодавства України і ліцензійних умов» [10, с. 14].

До прийняття Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» основним актом, який регламентував ліцензійні види діяльності була Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» від 3 липня 1998 р. № 1020, що мало тимчасовий характер. Вищевказана постанова визначала цей правовий режим як надання офіційних документів, що дозволяють здійснення зазначеного в них виду діяльності протягом установленого терміну, а також визначає умови його здійснення з метою забезпечення захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави [10, с. 51].

Більш змістовне визначення ліцензування подається в нормативних актах, що регламентують аудиторську діяльність: воно здійснюється з метою «забезпечення професійного виконання аудиторами своїх обов'язків» [11, с. 224] і контролю держави за дотриманням вимог законодавства України, пропонованих до аудиторів. Однак у них не визначені підстави ліцензування.

Законодавець не обмежує ліцензування тільки видачею ліцензії, оскільки в іншому випадку поза цим інститутом залишаються дії органів виконавчої влади щодо призупинення дії ліцензії, її відновлення й контролю за об'єктами ліцензування; це залежить від рівня економічної безпеки в тій сфері, в якій здійснює свою діяльність ліцензіат.

Висновки. Таким чином, ліцензування є формою виконавчої діяльності, вираженої в санкціонуванні, офіційному визнанні за визначеними суб'єктами прав на заняття окремими видами діяльності, коли потрібні високий професіоналізм і кваліфікація, а також здійснення контролю за фактично здійснюваними діями залежно від стану економічної безпеки держави.

Зовнішнє вираження ліцензування одержує у видачі дозвільних документів з визначенням у них параметрів поведінки для власника ліцензії. Ці властивості складають «субстанціональне ядро самостійно існуючого» [13] державно-управлінського феномена ліцензування чи його властивостей.

Бібліографічні посилання

1. Дорош Н. Деякі напрями формування господарського контролю // Економіка України. – 1997. – № 10. – С. 42-46.
2. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. – М., 1994.
3. Грицаєнко Л.Р. Підприємництво в Україні: проблеми державного регулювання // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 7. – С. 53-55.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1997.
5. Народження ринкової економіки та середнього класу в Україні: матеріали, доповіді, вступи. – К., 1995.
6. Кирилов И.К. Цветущее состояние российского государства. – М., 1928.
7. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учеб. пособие. – Х., 2004.
8. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999.
9. Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. – К., 1990.
10. Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. – К., 1980.
11. Саниахметова Н.О. Правовий захист підприємництва в Україні: Навч. посібник. – К., 1999.
12. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М., 1972.
13. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посібник / За ред. В.М. Гаращука. – Х., 1999.

Надійшла до редакції 14.11.2011

В. О. Кроленко

кандидат юридичних наук

(Донецький університет економіки та права)

УДК 342.951

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ШЛЯХОМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено аспекти використання програмно-управлінського підходу для адміністративно-правового регулювання. Визначено сутність феномена програми в контексті публічного управління, досліджено понятійний апарат в сфері управлінських програм та відповідна нормативна база. Зроблено висновок про доцільність використання програм у механізмі правового регулювання, запропоновано визначення правової програми.