

УДК 346.5

Євгенія Авер'янова,

здобувач

Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

ПОНЯТТЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовані норми вітчизняного та зарубіжного законодавства, що містять визначення поняття «ліцензування господарської діяльності», а також наукові роботи, в яких запропоновані авторські трактування цього поняття. Автором запропоновано власне визначення поняття ліцензування господарської діяльності та розроблено пропозиції з удосконалення понятійного апарату та термінології законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності.

Ключові слова: ліцензування господарської діяльності, засіб державного регулювання, вдосконалення законодавства, вид господарської діяльності.

Постановка проблеми. Розвиток ринкової економіки вимагає від держави забезпечення балансу приватних інтересів підприємців та публічного інтересу суспільства, який полягає насамперед у захисті прав та інтересів споживачів результатів господарської діяльності. Зазначене змушує державу вдаватися до використання регулюючих засобів, одним із найбільш ефективних серед яких є ліцензування господарської діяльності. Враховуючи недовгу історію використання в Україні такого інструменту, як ліцензування господарської діяльності, очевидно є необхідність напрацювання відповідного понятійного апарату для забезпечення потреб як законодавчої, так і правозастосовчої діяльності. Натепер єдиного розуміння поняття та сутності ліцензування господарської діяльності не розроблено, що призводить як до недосконалої чинного законодавства, так і до відсутності сталих наукових підходів до питання ліцензування господарської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо визначення поняття ліцензування господарської діяльності активно дискутується у науковій літературі. До цього питання зверталися в своїх роботах такі вчені-правники, як Е. Е. Бекірова [1], А. І. Шпомер [2], І. Д. Пастух [3], С. С. Вітвіцький [4] та інші. Проте натепер визначення поняття ліцензування господарської діяльності, які містяться як в актах вітчизняного законодавства, так і в науковій літературі, не відповідають економічній, політичній і правовій ситуації, що склалася в Україні. Зазначене свідчить про необхідність подальшого дослідження щодо визначення поняття ліцензування господарської діяльності.

Мета цієї статті – проаналізувати визначення поняття «ліцензування господарської діяльності», що містяться у законодавстві та науковій літературі, та запропонувати авторське визначення, яке б урахувало мету та сутність ліцензування господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Аналіз вітчизняного законодавства та наукової літератури дозволяє констатувати, що досить часто поняття ліцензування господарської діяльності підмінюється поняттям ліцензування. Трапляються також випадки, коли йдеться навіть не про підміну понять, а про термінологічну плутанину, тобто поняття ліцензування господарської діяльності позначається терміном «ліцензування». Враховуючи, що «ліцензування господарської діяльності» та «ліцензування» не є тотожними поняттями, а відносяться одне до одного як видове поняття до родового, така підміна породжує плутанину та може ускладнити як застосування законодавства, так і подальше теоретичне дослідження питання. Вважаємо, що у нормативно-правових актах та наукових дослідженнях необхідно дотримуватися як термінологічної, так і понятійної визначеності. Втім, нині більшість нормативно-правових актів України, які регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, використовують поняття ліцензування.

Аналіз законодавчих актів як України, так і інших країн світу дозволяє умовно розділити легальні визначення поняття ліцензування господарської діяльності на дві групи: визначення, які роблять акцент на сутності питання, та ті, які зосереджують увагу на змісті ліцензування як сукупності процедур.

Так, уособленням першої групи є визначення, що міститься в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] (надалі – Закон про ліцензування). Стаття 1 Закону про ліцензування визначає, що ліцензування – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Зазначене визначення повністю кореспондує зі статтею 14 Господарського кодексу України (ГКУ), яка закріплює, що ліцензування, патентування певних видів

господарської діяльності та квотування є засобами державного регулювання у сфері господарювання, спрямованими на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [6]. Як вбачається зі змісту зазначеної статті, кодекс хоча і не закріпив тлумачення поняття ліцензування господарської діяльності, але створив передумови до розуміння його сутності та вказав напрям для подальшої розробки визначення.

Визначення ж поняття ліцензування, яке містилося в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [7], що втратив чинність із прийняттям Закону про ліцензування, є яскравим прикладом визначень, що належать до другої групи. Стаття 1 цього закону визначала ліцензування як видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Варто зауважити, що підхід до визначення поняття «ліцензування» як сукупності певних процедур є характерним і для законодавства деяких інших країн, таких як, наприклад, Республіка Білорусь [8] та Республіка Молдова [9].

Проте тлумачення ліцензування як комплексу процедур чи дій не знайшло підтримки у вчених-правників, адже воно є неточним та поверхневим, із нього неможливо зробити висновки про мету та значення ліцензування господарської діяльності.

Використання концептуально різних підходів до одного і того ж об'єкта регулювання, як це було в Україні до прийняття Закону про ліцензування, на наш погляд, було необхідним, адже національне законодавство має складати єдину систему, яка характеризується, зокрема, термінологічною єдністю. Проте недоліки визначення, що міститься в Законі про ліцензування, вказують на те, що законодавство в цій частині досі потребує вдосконалення.

Крім того, викликає занепокоєння, що деякі нормативно-правові акти, які також регулюють відносини у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності, досі не приведені у відповідність до загального Закону про ліцензування.

Так, Закони України «Про телекомунікації» [10] та «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [11] розглядають ліцензування як перелік певних процедур.

Закон України «Про вищу освіту» містить визначення, яке докорінно відрізняється від усіх вищезазначених, та розглядає ліцензування не як перелік процедур, пов'язаних із виданням ліцензій, та не як засіб державного регулювання господарської діяльності, а як процедуру визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [12].

Фактично Закон України «Про вищу освіту» розглядає ліцензування як елемент легітимності суб'єкта господарювання, що є умовою набуття ним цивільної правоздатності. Ця норма кореспондує із Цивільним кодексом України [13], стаття 91 якого регулює питання цивільної правоздатності юридичної особи. Відповідно до частини третьої статті 91 юридична особа може здійснювати окремі види діяльності, перелік яких встановлюється законом, після одержання нею спеціального дозволу (ліцензії).

Хоча підхід, застосований у Законі України «Про вищу освіту», має своїх прихильників у наукових колах та базується на нормах цивільного законодавства, які закладають підґрунтя для розуміння правосуб'єктності юридичних осіб, його не можна вважати прийнятним. У визначенні, наданому у зазначеному законодавчому акті, відсутнє розуміння сутності та мети ліцензування господарської діяльності, адже ціллі ліцензування є не визнання права суб'єкта господарювання здійснювати певний вид діяльності, а регулювання відносин у сфері цієї діяльності.

Не можна оминати увагою також хоч і поодинокі, але досі наявні випадки, коли підзаконні нормативно-правові акти надають визначення ліцензування, які відрізняються від тих, що містяться у нормативно-правових актах вищої юридичної сили, зокрема Законі про ліцензування. Наприклад, Ліцензійні умови провадження діяльності із залучення коштів установників управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю досі розглядає ліцензування як перелік певних процедур [14].

Варто зазначити, що розглянуті нами визначення ліцензування, які містяться у нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері ліцензування конкретних видів господарської діяльності, не тільки суттєво відрізняються від визначення, наданого Законом про ліцензування, але й мають особливість, яка може викликати певні проблеми під час дослідження ліцензування господарської діяльності. Ці нормативно-правові акти закріплюють визначення поняття «ліцензування», але фактично йдеться не про ліцензування взагалі та навіть не про ліцензування господарської діяльності, а про ліцензування конкретного виду господарської діяльності. Так, Закон України «Про вищу освіту» надає визначення поняття «ліцензування освітньої діяльності закладів вищої освіти», Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» закріплює визначення «ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії» тощо. Використання такої, можна сказати, спрощеної термінології є загальнопоширеною практикою у спеціальних нормативно-правових актах, яка не викликає проблем у разі вивчення безпосередньо цих актів. Але у разі комплексного дослідження правових норм, що регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, коли є необхідність використання понять без прив'язування до

конкретного акта, відсутність термінологічної єдності може мати негативні наслідки.

Вважаємо, що різні підходи, інколи навіть протиріччя, щодо визначення поняття у низці нормативно-правових актів ускладнюють застосування законодавства. Тому доцільним є закріпити визначення поняття «ліцензування господарської діяльності» у Господарському кодексі України та законодавчому акті, який встановлює загальний порядок ліцензування. У свою чергу, нормативно-правові акти, які визначають спеціальні правила, умови, порядок тощо ліцензування у певних галузях, повинні містити тлумачення понять, які стосуються саме цієї конкретної галузі, також допустиме дублювання визначень загальних понять, але такі акти не повинні давати термінологію, альтернативну закріпленій Законом про ліцензування.

Необхідно зауважити, що незважаючи на наявність низки легальних визначень ліцензування господарської діяльності, питання продовжує дискутуватися у науковій спільноті. Причому комплексний характер ліцензійних правовідносин зумовлює наявність серед науковців різних підходів до визначення поняття ліцензування господарської діяльності.

Так, на думку Е. Е. Бекірової, ліцензування певних видів господарської діяльності слід розглядати у декількох аспектах: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності [1, с. 7].

Фактично Е. Е. Бекірова об'єднала деякі з найбільш поширених підходів до тлумачення поняття ліцензування господарської діяльності. З іншого боку, здається не зовсім обґрунтованим розділяти такі аспекти, як «умова здійснення певних видів господарської діяльності» та «підстава виникнення права здійснювати види господарської діяльності», адже вони є тісно пов'язаними. Так, наявність права здійснювати види господарської діяльності і є головною умовою законного здійснення цієї діяльності.

Пов'язує легітимацію суб'єктів господарської діяльності із ліцензуванням і Жанна Іонова, яка вказує, що ліцензування є формою легітимації підприємництва, тобто державного підтвердження законності входження суб'єктів у господарський обіг [15, с. 46].

Аналізуючи такий підхід до розуміння ліцензування господарської діяльності, варто зазначити, що більш обґрунтованою є позиція Е. Е. Бекірової, яка на відміну від Ж. Іонової говорить про ліцензування певних видів діяльності як про один із елементів, а не форму легітимації підприємництва. Очевидно, що не може бути легітимізовано господарюючий суб'єкт або у формі ліцензування, або у формі державної реєстрації юридичної особи чи фізичної особи-підприємця. Ліцензування господарської діяльності не може бути паралельним

процесом або процесом на заміну державної реєстрації, адже лише зареєстровані у встановленому порядку суб'єкти господарювання можуть претендувати на отримання ліцензії.

Погоджуючись із тим, що в деяких випадках отримання ліцензії на здійснення певного виду діяльності є обов'язковою умовою законності входження суб'єкта господарювання на ринок, необхідно зазначити, що тлумачення ліцензування господарської діяльності як елемента легітимації не відображає повною мірою мети ліцензування господарської діяльності та його суті, а скоріше вказує на один із наслідків ліцензування.

Досить поширеним є визначення ліцензування господарської діяльності як правового режиму. Так, у дисертаційному дослідженні І. Д. Пастуха ліцензування розглядається як правовий режим щодо окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності, який передбачає державне підтвердження та визначення меж права на їх здійснення, контроль за такою діяльністю та можливість припинення останньої за особливими підставами з боку повноважних органів держави [3, с. 7].

Інші науковці розглядають ліцензування господарської діяльності як правовий інститут. Наприклад, Л. В. Шестак стверджує, що ліцензування є комплексним правовим інститутом, оскільки поєднує в собі норми адміністративного та цивільного права [16, с. 8]. Т. В. Васильєва вказує, що ліцензування – це сукупність правових норм, що регулюють такі групи відносин: відносини, що виникають із приводу створення системи органів, які мають право видавати ліцензії на провадження окремих видів господарської діяльності; відносини щодо організації діяльності органів, які здійснюють ліцензування (нормативно-правового, методичного, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення); відносини, що виникають між органами виконавчої влади й особою, яка бажає одержати, одержала чи втратила ліцензію на проведення того чи іншого виду господарської діяльності, що потребує ліцензування [17, с. 113].

Не можна не погодитися із тим, що норми, які регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, формують єдиний правовий інститут. Водночас вважаємо, що це, скоріше, є характерною рисою, особливістю ліцензування господарської діяльності.

Низка науковців, таких як С. С. Вітвіцький [4, с. 192], А. О. Шевархін [18, с. 10], А. Шпомер [2, с. 34-35], визначають ліцензування як діяльність державних органів.

Такий підхід видається не зовсім вдалим, адже є надто вузьким трактуванням ліцензування господарської діяльності, яке не відображає його сутності та значення. Крім того, необхідно зазначити, що ліцензування господарської діяльності передбачає певні дії не лише з боку державних органів, але й з боку суб'єктів господарювання. Навіть початок ліцензійних правовідносин має бути ініційований юридичною особою чи фізичною особою-підприємцем, що бажає провадити певний вид діяльності. Отже,

тлумачення ліцензування господарської діяльності як діяльності органів державної влади відображає лише один зі змістових елементів цього поняття, а, виходячи із сутності ліцензування, слід вести мову все ж таки про засіб державного регулювання.

Дослідження наявних дефініцій ліцензування господарської діяльності, їх переваг та недоліків демонструє, що кожне з них дає уявлення лише про якийсь один бік ліцензування господарської діяльності, яке є більш складним та багатограним поняттям. Розвинутий понятійний апарат є основним складником юридичної техніки, тож напрацювання єдиного визначення поняття ліцензування господарської діяльності та досягнення термінологічної визначеності у нормативно-правових актах щодо ліцензування господарської діяльності є не лише передумовою коректності наукових досліджень та дискусій, але і запорукою ефективності законодавства.

Висновки

Проведений аналіз законодавчої та науково-теоретичної бази щодо поняття ліцензування господарської діяльності дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, чинне законодавство України потребує суттєвих змін в частині визначення поняття «ліцензування господарської діяльності».

По-друге, проведений аналіз дозволяє автору запропонувати таке визначення ліцензування господарської діяльності, яке пропонується закріпити у Господарському кодексі України та Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності»: ліцензування господарської діяльності – це засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

По-третє, вдосконалення потребують нормативно-правові акти, які регулюють відносини щодо ліцензування окремих видів господарської діяльності, зокрема Закони України «Про вищу освіту», «Про телекомунікації» тощо. Доцільним є закріплення у них визначення поняття ліцензування конкретного виду діяльності (наприклад, «ліцензування освітньої діяльності закладів вищої освіти», «ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії») замість поняття «ліцензування».

Список використаних джерел:

1. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Е. Е. Бекірова. – Донецьк, 2006.

2. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право;

господарсько-процесуальне право» / Шпомер Алла Іванівна. – Київ, 2006. – 232 с.

3. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Пастух Ігор Дмитрович ; Національна академія державної податкової служби України. – К., 2005. – 19 с.

4. Вітвіцький С. С. Ліцензування – основна складова економічної безпеки держави / С.С.Вітвіцький // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 187–193.

5. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII із змін., внес. згідно із законами України : станом на 15.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

6. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV із змін., внес. згідно із Законами України : станом на 15.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

7. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – ст. 299.

8. О лицензировании отдельных видов деятельности : Указ Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 № 450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000450>.

9. О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования : Закон Республики Молдова от 30.07.2001 № 451 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=313293>.

10. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV із змін., внес. згідно із Законами України : станом на 15.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.

11. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 № 1370-XIV із змін., внес. згідно із Законами України : станом на 15.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>.

12. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII із змін., внес. згідно із Законами України : станом на 15.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV із змін., внес. згідно із Законами України : станом на 15.10.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

14. Про затвердження ліцензійних умов провадження діяльності із залучення коштів установників управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю : Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 24.06.2004 № 1225 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0927-04>.

15. Ионова Ж. А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж. А. Ионова // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 46–50.

16. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. В. Шестак ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2005. – 18 с.

17. Васильєва Т. В. Ліцензування господарської діяльності як окремих напрямків адміністративно-

правового режиму / Т. В. Васильєва // Право і безпека. – 2011. – № 1(38). – С. 110–115.

18. Шеваріхін А. О. Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Шеваріхін Андрій Олександрович ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2003. – 18 с.

В статье проанализированы нормы отечественного и зарубежного законодательства, содержащие определения понятия «лицензирование хозяйственной деятельности», а также научные работы, в которых предложены авторские трактовки понятия. Автором предложено собственное определение понятия лицензирования хозяйственной деятельности и разработаны предложения по совершенствованию понятийного аппарата и терминологии законодательства Украины относительно лицензирования хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: лицензирование хозяйственной деятельности, средство государственного регулирования, совершенствование законодательства, вид хозяйственной деятельности.

The article analyzes the norms of domestic and foreign legislation, which contain the definition of the concept of "licensing of economic activity", as well as scientific works, in which the author's interpretations are proposed. The author proposes her own definition of the concept of licensing of economic activity and elaborates proposals for improving the conceptual apparatus and terminology of the Ukrainian legislation regarding the licensing of economic activities.

Key words: licensing of economic activity, means of state regulation, improvement of legislation, kind of economic activity.

