

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

КАШПЕРСЬКИЙ Олександр Володимирович

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ
ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Київському міжнародному університеті, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

Бандурка Олександр Маркович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, ректор.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
Рябченко Олена Петрівна,
Національний університет державної
податкової служби України, професор
кафедри управління, адміністративного
права і процесу та адміністративної діяльності;

кандидат юридичних наук

Овсієнко-Миронова Галина
Володимирівна, Університет економіки
та права «КРОК», доцент кафедри
конституційного та адміністративного права.

Захист відбудеться 28 квітня 2011 року о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 в Харківському національному університеті внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 25 березня 2011 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

Л.В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Сучасні умови державного будівництва потребують реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення у відповідність до умов сьогодення. Це передбачає необхідність як структурних перетворень, так і розроблення нових підходів до розмежування функцій та компетенції між усіма органами державної влади і місцевого самоврядування. Ліцензування є одним із заходів державного регулювання господарських відносин в Україні і служить для запобігання негативним наслідкам діяльності монопольних організацій, захисту найважливіших сфер життя, внутрішнього ринку та національних інтересів. Ліцензування за своєю сутністю не протистоїть розвитку ринкових відносин, а стимулює їх активність шляхом використання наявних можливостей.

Інститут ліцензування є одним із провідних інститутів у системі регулювання господарської діяльності, що набув важливого значення в період переходу до ринкової економіки в Україні. Проведення економічної реформи об'єктивно потребує посилення ролі законів у правовому регулюванні господарської діяльності, у тому числі ефективного правового регулювання ліцензування та визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні. Система ліцензування в Україні знаходиться в процесі становлення. Закладено основи її нормативної бази, триває формування системи органів, які здійснюють ліцензування. Однак цей процес відбувається досить складно і суперечливо, з невиправданими витратами і збоями, що відображає проблеми і труднощі української економіки в період трансформації.

Дотепер адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні не був предметом цілеспрямованого наукового аналізу з точки зору адміністративного права.

Окремі аспекти правового регламентування ліцензування освітлювались у роботах В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, А. П. Альохіна, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, С. Н. Ландкофа, М. І. Мітіліно, О. П. Рябченко, Н. А. Саніахметової, С. Г. Стеценка та ін.

Однак, попри значний інтерес науковців до цього питання, все ж таки адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні жодного разу не був висвітлений як цілісне юридичне явище. Саме це й обумовлює вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрям дослідження тісно пов'язаний з адміністративною реформою в Україні, яка ставить за мету вдосконалення системи і структури державних органів, приведення їх у відповідність до сучасних умов і вимог, та виконано відповідно до п.п. 2.1, 3.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського

національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з урахуванням концептуальних розробок юридичної науки, доктрини адміністративного права, вимог чинного законодавства та правозастосовної практики розробити теоретичні положення щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні, напрацювати конкретні наукові пропозиції й практичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення відповідного законодавства.

Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та вирішення наступних завдань:

- визначити поняття і сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні як предмета адміністративно-правового регулювання;
- визначити історичні передумови розвитку ліцензування як складової механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності в Україні;
- охарактеризувати ліцензування як одну із форм реалізації державної виконавчої влади;
- визначити компетенцію і повноваження системи органів ліцензування в Україні, а також їх нормативно-правове закріплення;
- охарактеризувати адміністративно-правові особливості діяльності ліцензіата;
- визначити види та умови застосування примусових заходів до суб'єктів ліцензування за порушення умов і порядку ліцензування;
- розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері ліцензування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері ліцензування господарської діяльності в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Автором використані як загальні, так і спеціальні методи дослідження предмета. Перша група методів найбільш повно представлена загальнонауковим діалектичним та формально-логічним методами пізнання, які дозволили дослідити проблематику ліцензування в єдності соціального змісту та юридичної форми, а також забезпечили системність в аналізі правових явищ (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1). Автором також використано спеціальні методи. Зокрема метод системного аналізу та порівняльно-правовий метод застосовувалися з метою зіставлення різних нормативних актів, норми яких регулюють порядок та особливості ліцензування окремих видів діяльності, а також

адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1). Історичний метод застосовувався під час історико-правового огляду ліцензування як механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності в Україні (підрозділ 1.1). Системно-структурний метод використано для визначення та аналізу системи органів ліцензування, їх компетенції та повноважень (розділ 2). За допомогою філософського та логіко-семантичного методів поглиблено понятійний апарат, визначено окремі ключові категорії (підрозділи 1.2, 1.3, 2.3).

Нормативну базу роботи становлять Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний, Господарський кодекси України, закони України, укази і розпорядження Президента України, галузеве законодавство України, відомчі та інші нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в ході проведення дисертаційного дослідження розглянуто адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні, а також виявлено особливості реалізації ліцензійної діяльності. За його результатами сформульовано авторські основні положення, які виносяться на захист і які містять елементи наукової новизни. Назвемо основні з них:

вперше:

- упорядковано історичні етапи розвитку ліцензування господарської діяльності, починаючи з часів Київської Русі та закінчуючи сьогоденням;
- визначено сутність адміністративно-правового статусу суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні з позиції науки адміністративного права;

удосконалено:

- дефініцію правової категорії «*процедура ліцензування певних видів господарської діяльності*», під якою слід розуміти процедуру публічного посвідчення компетентним органом ліцензування права суб'єкта господарювання, який є здобувачем ліцензії, здійснювати конкретний вид господарської діяльності, визначений законодавством України у цій сфері;
- позицію, згідно з якою суб'єкт ліцензування має адміністративно-правову природу, оскільки наділяє спеціальною правоздатністю суб'єктів господарювання;

дістали подальшого розвитку:

- застосування наукового підходу «від загального до конкретного», що дозволило обґрунтувати висновок про існування окремого інституту адміністративного права – інституту ліцензування господарської діяльності в Україні;
- визначення системи органів ліцензування господарської діяльності в Україні та їх нормативно-правового регулювання;

- класифікація адміністративних проваджень, а саме ліцензійного провадження як самостійного виду адміністративного процесу, розглянуто підходи до класифікації його стадій;
- позиція, спрямована на поліпшення роботи органів державної влади у сфері ліцензування;
- положення про необхідність уніфікації процедури ліцензування господарської діяльності шляхом визначення її особливостей у підзаконних актах, які стосуються діяльності окремих органів ліцензування;
- положення про необхідність збільшення періодичності проведення планових контрольних перевірок з боку органів ліцензування за діяльністю ліцензіатів, яким ліцензія на провадження визначених видів діяльності була видана на строк до трьох років, а також можливість оскарження дій органів ліцензування в Україні в судовому порядку.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

- у законотворчій діяльності – для удосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні, провадження їх діяльності, та під час розроблення нових нормативно-правових актів;
- у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні та надання ними дозвільних послуг;
- у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення питань діяльності суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні, а також надання ними послуг суб'єктам господарювання;
- у навчальному процесі – під час викладання дисципліни «Адміністративне право» в юридичних вузах, під час підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення й висновки дисертації були оприлюднені дисертантом на Всеукраїнській науковій конференції «Проблеми теорії та практики соціально-економічної трансформації в Україні» (Одеса, 2001), науково-практичній конференції «Сучасні проблеми розвитку державності та місцевого самоврядування» (Київ, 2011) та «круглому столі» «Правоохоронна діяльність: теоретичні та прикладні аспекти» (Київ, 2011).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у чотирьох наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях та одних тезах наукового повідомлення на науково-практичній конференції.

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, які включають дев'ять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 193 сторінок, список використаних джерел складається з 206 найменувань і займає 24 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок з науковими планами та програмами, розкрито мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, окреслено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження.

Розділ 1 «Сутність, поняття та зміст ліцензійної діяльності в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких подано історико-правовий огляд ліцензування як механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності в Україні, проаналізовано сутність та поняття правовідносин у сфері ліцензування через призму визначення суб'єктів, об'єктів та особливостей змісту досліджуваного явища, охарактеризовано ліцензування як форма реалізації державної виконавчої влади.

У підрозділі 1.1. *«Історико-правовий огляд ліцензування як механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності в Україні»* досліджено історичний аспект становлення понять «ліцензія», «ліцензування» в нашій державі. Генеза поняття ліцензування та його розвитку як правового інституту на території української держави дала змогу виділити декілька етапів розвитку інституту ліцензування з урахуванням історичних етапів розвитку українського суспільства та відповідних історичних подій. Так, починаючи з виникнення та розвитку Київської Русі і прийняття «Руської правди», інститут ліцензування тільки-но починав виникати, але недосконала податкова та митна системи, що мали місце у той час, не могли не відобразитись на його зупинці. Після цього інститут ліцензування в Україні адаптувався до загальноєвропейських та російських норм права. Пізніше, в період непу, цей інститут посідає важливе місце, хоча й перебуває під контролем держави. Починаючи з 1991 р. ліцензування на рівні компетенції органів державної влади почало більш активно впроваджуватись в усі сфери економіки й торговельної діяльності та пристосовуватись до реалій сьогодення. На даному історичному етапі розвитку нашого суспільства воно набуває особливого значення, оскільки реалії сучасного життя та економічної ситуації, що виникла у світі, потребували більш повного та змістовного розгляду даної проблеми і впровадження норм, що змогли б урегулювати відносини в цій сфері державного управління, закріплюючи їх на законодавчому рівні, у виданні спеціального права на зайняття спеціальним видом діяльності, яка має всі властивості, притаманні поняттю ліцензійної діяльності. Проведення в Україні економічних реформ, спрямованих на впровадження ринкових принципів регулювання господарської діяльності, мало наслідком запровадження в господарсько-правовій практиці правових інститутів, властиві для

ринкової економіки, які встановлювали додаткові вимоги (обмеження) до підприємців при здійсненні ними підприємницької діяльності, зокрема інститут ліцензування.

У підрозділі 1.2. *«Сутність та поняття правовідносин у сфері ліцензування: суб'єкти, об'єкти, особливості змісту»* на підставі аналізу сучасної вітчизняної правової літератури наголошено, що проблема визначення місця інституту ліцензування в науці адміністративного права чітко не визначена і має дискусійний характер. Висловлено думку про те, що виділяти інститут ліцензування як підгалузь адміністративно-господарського права у самостійну галузь права ще зарано, але не виключено, що з часом він сформує свій самостійний предмет та метод. Аналіз наукових праць та чинного законодавства, яке закріплює та регулює питання ліцензування, дає підстави вказати на необхідність удосконалення законодавства, що стосується як закріплення базового поняття «ліцензування», так і інших понять. Зокрема, на думку дисертанта, ліцензування можна віднести до правових форм виконавчої діяльності, оскільки воно оформлюється і здійснюється на основі правового акта (ліцензії), у результаті якого настають юридичні наслідки, що виражаються у виникненні адміністративно-правових відносин між ліцензіатом та органом виконавчої влади, що видав ліцензію (контроль з боку органу, що ліцензує, можливість притягнення ліцензіата до адміністративної відповідальності у випадку порушення умов, що становлять зміст ліцензії). Ліцензування також можна розглядати і як правовий інститут, тобто сукупність правових норм, що регулюють такі групи відносин: 1) відносини, що виникають у сфері створення системи органів, які мають право видавати ліцензії на провадження окремих видів господарської діяльності; 2) відносини щодо організації діяльності органів, які здійснюють ліцензування; 3) відносини, що виникають між органами виконавчої влади й особою, яка бажає одержати, одержала чи втратила ліцензію на провадження того чи іншого виду господарської діяльності. У роботі зазначено, що інститут ліцензування є комплексним, оскільки містить у собі норми адміністративного і цивільного права, де наявність ліцензії є підставою для виникнення правоздатності і майнових відносин при здійсненні окремих видів діяльності. На підставі вищевказаного виділено особливості інституту ліцензування.

У підрозділі 1.3. *«Ліцензування як форма реалізації державної виконавчої влади»* зазначено, що відносини ліцензування виникають у межах адміністративно-правових відносин між ліцензіатом (заявником) та органом державної влади, який видав ліцензію, на всіх стадіях процедури ліцензування та урегульовуються нормами саме адміністративного права. Доведено, що законодавець, уживаючи термін «ліцензування», часто підмінює його словосполученням «видача ліцензій». Визначено особливість ліцензування як правового явища, а саме: ліцензійна діяльність належить до системи державно-виконавчих відносин, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб у тих сферах діяльності, де потрібне неухильне дотримання певних вимог і визначеної правової поведінки. Зазначено, що ліцензування – це правовий режим початку здійснення окремого,

визнаного законодавством виду 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. Виділено основні елементи ліцензування певних видів господарської діяльності, а саме: 1) видача ліцензій; 2) переоформлення ліцензій; 3) видача дублікатів ліцензій; 4) ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів; 5) контроль за дотриманням ліцензійних умов з боку тих суб'єктів підприємницької діяльності, які одержали ліцензії; 6) видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов; 7) видача розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування; 8) анулювання ліцензій. Зроблено висновок про те, що ліцензування є формою виконавчої діяльності, вираженої в санкціонуванні, офіційному визнанні за визначеними суб'єктами прав на зайняття окремими видами діяльності, коли потрібен високий професіоналізм і кваліфікація, а також здійснення контролю за фактично вчинюваними діями. Ліцензійна діяльність є основним і необхідним засобом управлінського впливу, за допомогою якого громадяни нашої держави отримують змогу розширювати свою діяльність, спираючись на наявність відповідних нормативних актів у даній сфері господарської діяльності.

Розділ 2 «Система органів ліцензування: компетенція і повноваження» містить три підрозділи, у яких науковому аналізу піддано систему органів ліцензування в Україні та їх нормативно-правове регулювання, а також адміністративно-правові особливості діяльності ліцензіатів.

У підрозділі 2.1. *«Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування»* з'ясовано, що реалізацію державної політики у сфері ліцензування здійснюють Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, а також органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України і спеціально уповноважені виконавчі органи рад, уповноважені провадити ліцензування певних видів господарської діяльності. На сьогодні в Україні існує близько 40 органів, які здійснюють ліцензування у різних сферах господарської діяльності, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698. Компетенцію вказаних органів визначено ст. 6 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Вони, зокрема, видають та 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 ліцензійних умов; видають розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; анулюють ліцензії на певний вид господарської діяльності.

Спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування є Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. На підставі ліцензії, виданої центральним органом виконавчої влади, господарська діяльність провадиться на всій території України, а на

підставі ліцензії, виданої місцевим органом виконавчої влади, – на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Він, зокрема, розробляє основні напрями розвитку ліцензування; розробляє проекти нормативно-правових актів з питань ліцензування; здійснює нагляд за додержанням органами ліцензування та ліцензіатами законодавства у сфері ліцензування та надає роз'яснення щодо його застосування; визначає форми документів у сфері ліцензування та правила їх оформлення; затверджує спільно з органами ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок контролю за їх додержанням.

На підставі аналізу робіт сучасних адміністративістів зазначено, що юридичних підстав введення ліцензування або переліку критеріїв, відповідно до яких той чи інший вид господарської діяльності можна визначити таким, що потребує ліцензування, на сьогодні не розроблено ні в теорії адміністративного права, ні на практиці. Доведено, що проведення економічної реформи об'єктивно потребує посилення ролі законів у правовому регулюванні господарської діяльності, у тому числі ефективного правового регулювання ліцензування. Під час аналізу системи органів ліцензування в Україні зроблено висновок, що система ліцензування в Україні знаходиться на етапі становлення, закладено її нормативну базу, триває формування системи органів, які здійснюють ліцензування.

У підрозділі 2.2. *«Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів ліцензування»* встановлено, що формування інституту ліцензування певних видів господарської діяльності в Україні відбувалось поступово, шляхом об'єднання взаємозалежних правових норм в окрему групу. На першому етапі формування цього інституту, що включає перші десять років незалежності (1991–2000 роки), правові засади ліцензування визначались Законом України «Про підприємництво». У ньому було передбачено ліцензування всього 12 видів підприємницької діяльності. На сьогодні вищевказаний Закон втратив свою чинність, окрім ст. 4, що стала основою для формування нового правового інституту, а основна його частина була трансформована у Господарський кодекс України. Подальший розвиток інституту ліцензування характеризувався внесенням доповнень і конкретизацією положень вищевказаного Закону переважно в підзаконних нормативно-правових актах, розширенням нормативно-правової бази ліцензування. Далі сфера ліцензування (практично до 1997 р.) формувалася хаотично і мала єдину тенденцію – постійно розширюватись. Як результат, на той період підлягало обмеженню вже 212 видів підприємництва та майже 1500 видів робіт, тобто фактично всі сфери діяльності. Більш того, до 22 жовтня 2000 р. сфера ліцензування видів підприємницької діяльності регламентувалася 79 законами України, 204 постановами Кабінету міністрів України, 79 інструкціями і 61 відомчим актом (загалом 423 актами). Це створювало надмірний адміністративний та фінансовий тиск на підприємництво і стримувало його розвиток.

На сьогодні ліцензування в Україні регулюють Господарський кодекс України, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р., а також численні

підзаконні нормативно-правові акти, що враховують особливості ліцензування конкретних видів діяльності. У роботі зроблено висновок, що законодавство України про ліцензування певних видів господарської діяльності є частиною сукупності галузей національного права – адміністративного та господарського, у зв'язку із цим законодавець вносив зміни та коригував не лише види господарської діяльності, які потребують ліцензування, а й назву та компетенцію деяких органів ліцензування.

Умовою дійсності ліцензії є дотримання ліцензіатом ліцензійних умов. Ліцензійні умови являють собою обов'язкові вимоги як до ліцензіата, так і до порядку провадження ним діяльності, що підлягає ліцензуванню. Вони мають вигляд нормативно-правового акта, що приймається Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва спільно з профільним міністерством чи відомством залежно від виду діяльності. Усі ліцензійні умови містять однакові підстави для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії.

У підрозділі 2.3. «Адміністративно-правові особливості діяльності ліцензіатів» обґрунтовано підхід, згідно з яким поняття «ліцензіат», його права та обов'язки, загальні засади для здійснення ліцензованої діяльності визначені в нормативно-правових актах у сфері ліцензування і є похідними від тих, що вказані в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». У роботі розглянуто окремі види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також органи, до компетенції яких входить його здійснення, стадії ліцензування, подано перелік необхідних документів для отримання ліцензій тощо. Проаналізувавши певні ліцензійні умови, дисертантом зроблено висновок, що ліцензування певних видів господарської діяльності має свій, так би мовити «власний», нормативно-правовий акт, виданий органом ліцензування у певній сфері регулювання суспільних відносин, у якому визначено поняття, умови здійснення ліцензованої діяльності, права та обов'язки ліцензіата, вимоги до провадження діяльності відокремленими підрозділами ліцензіата, порядок видачі, переоформлення ліцензії, анулювання, порядок контролю за здійснюваним видом ліцензованої діяльності тощо. Але в окремих випадках процедура оформлення має досить ускладнений характер, що спричинює колізію норм. Отже, на нашу думку, слід уніфікувати процедуру отримання ліцензії суб'єктами господарської діяльності, створивши при цьому єдиний нормативно-правовий акт, що діятиме в даній сфері суспільних відносин.

У розділі 3 «Правові засади контролю та відповідальності у сфері ліцензування господарської діяльності», який складається з трьох підрозділів, дисертантом проаналізовано правові та організаційні засади контролю і нагляду за діяльністю ліцензіата та органу ліцензування, а також заходи примусу, що застосовуються до зазначених суб'єктів.

У підрозділі 3.1. «Правові та організаційні засади контролю та нагляду за діяльністю ліцензіата» розглянуто правові та організаційні засади контролю та нагляду за діяльністю

ліцензіата. В науці до останнього часу існувала думка, що контроль являє собою особливий вид діяльності відповідних державних органів, спрямований на виявлення існуючих порушень у виконанні підконтрольними суб'єктами покладених на них завдань і реалізації визначених функцій та покарання порушників. На відміну від контролю, нагляд вважається більш «м'яким», оскільки не передбачає втручання в діяльність піднаглядного суб'єкта. Але із набуттям України незалежності, проголошення в Конституції України держави як найвищої соціальної цінності, і нагляд, і контроль набули дещо іншого значення. Сьогодні вони сприймаються не як «превентивно-каральні» заходи (хоча превентивна функція не втратила свого значення), але як заходи, у ході яких викриваються свідомі чи несвідомі порушення в діяльності підконтрольних та піднаглядних суб'єктів та вказуються можливі шляхи усунення таких порушень. Тобто серед функцій контролю з'явилася інформаційна функція, у ході якої суб'єкту пояснюються суть та характер недоліків його роботи та визначаються шляхи їх подолання.

Сутність контролю полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного суб'єкта тим розпорядженням, які він (об'єкт) одержав від суб'єкта управління (відповідного державного органу чи посадової особи) та у втручанні в таку діяльність у тих випадках, коли це законодавчо необхідно та процесуально можливо. Мета контролю полягає в тому, що в ході її реалізації виявляються допущені відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації управління, причини цих відхилень, а також визначаються шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Серед основних ознак державного нагляду виділено наступні: 1) суб'єктом, уповноваженим здійснювати державний нагляд, є спеціально уповноважений орган з питань ліцензування; 2) суб'єктом, стосовно якого здійснюється нагляд, є орган ліцензування; 3) предметом нагляду є дотримання вимог законодавства у сфері ліцензування; 4) формою здійснення нагляду є перевірки; 5) підстави проведення перевірок передбачені в Законі; 6) результатом проведення перевірки є акт, а у випадку виявлення порушень – також розпорядження про усунення органом ліцензування порушень законодавства у сфері ліцензування; 7) орган ліцензування зобов'язаний надавати у встановлений у розпорядженні строк інформацію про усунення виявлених порушень.

У підрозділі 3.2. *«Правова відповідальність суб'єктів господарювання за порушення законодавства у сфері ліцензування»* розглянуто проблему притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання, які своїми діями порушили норми чинного законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності. Зокрема зазначено, що охорона даних відносин забезпечується за допомогою дисциплінарних, кримінальних, цивільних та адміністративно-правових санкцій. Доведено, що забезпечення законності та дисципліни у сфері ліцензування здійснюється переважно на підставі норм адміністративного права шляхом застосування визначених адміністративно-правових санкцій, і вказано, що останні мають найбільшу питому вагу в системі

заходів відповідальності за порушення умов у сфері ліцензування. Також визначено недоліки нормативних актів, які передбачають відповідальність за правопорушення у сфері ліцензування. Порушення режимних вимог ліцензування може виражатись у різних формах: відхилення від порядку й умов набуття спеціального правового статусу (ліцензіата); використання прав, що надаються виключно в ліцензійному порядку (діяльність без ліцензії); порушення встановлених ліцензійних вимог та умов. Розмежовано поняття «анулювання ліцензії» та «визнання ліцензії недійсною» як один із видів адміністративних санкцій. Виходячи із цього, можна стверджувати, що відповідальність за порушення норм ліцензійного законодавства може накладатись як на загальних суб'єктів (фізичну чи юридичну особу), які є винними у здійсненні діянь, що об'єктивно порушують вимоги нормативно-правових актів в сфері ліцензування, так і на спеціальних суб'єктів (ліцензіатів), а так само на осіб, які втратили статус ліцензіата, але мають невиконані зобов'язання перед іншими суб'єктами чи перед державою.

У підрозділі 3.3. *«Правові засади контролю та нагляду за діяльністю органів ліцензування»* зазначено, що з метою забезпечення законності у сфері ліцензування господарської діяльності контроль та нагляд здійснюється прокуратурою і Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва. Розглянуто компетенцію цих органів, процедуру та етапи перевірок, найбільш поширені зловживання у сфері ліцензування тощо. Вказано, що питання про контроль та нагляд за діяльністю органів ліцензування є найменш урегульованим чинним законодавством України. Звернення громадян є важливим і необхідним способом забезпечення законності в сфері господарської діяльності. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» передбачає можливість судового оскарження неправомірних рішень органів ліцензування. Вказаний Закон, на жаль, у ст. 20 не закріплює можливості здійснення судового нагляду, натомість відсилає до ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України. Вважаємо, що ст. 20 зазначеного Закону, яка не передбачає здійснення контролю за діяльністю органів ліцензування, суперечить змісту ст. 55 Конституції України, котра вказує на можливість судового оскарження незаконних дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, тобто передбачає здійснення судового контролю.

ВИСНОВКИ

У дисертації подане теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо проблем визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні, яке виявляється у вдосконаленні понятійного апарату і формулюванні науково-практичних

рекомендацій, які мають бути покладені в основу якісного перетворення механізму ліцензування в Україні. Наведемо їх.

1. Під час здійснення історико-правового огляду ліцензування в Україні XX ст. було визначено найбільш складним періодом для української держави та становлення основних галузей її права. Зміни в державному устрої та політичному режимі Росії, а згодом – у СРСР прямо пропорційно відобразилися на розвитку українського адміністративного, цивільного, кримінального, господарського та інших галузей права. На думку дисертанта, розвиток інституту ліцензування у XX ст. як правового інституту регулювання суспільних відносин слід умовно поділити на декілька етапів, які історично збігаються з певними періодами розвитку становлення нашої держави: перший етап (початок XX ст. – 1920 р.); другий етап (період непу, 1921–1929 роки); третій етап («класичний» радянський період, 1930–1990 роки); четвертий етап (українська сучасність, з 1991 р. і дотепер), у якому можна виділити три етапи: 1991–1997 роки; 1997–2000 роки; 2000–2010 роки.

2. Ліцензування має адміністративно-правову природу, оскільки наділяє спеціальною правоздатністю суб'єктів господарювання через легітимізацію його правоздатності у сфері дії локальних заборон, має свої принципи організації управлінського впливу та здійснюється шляхом вжиття адміністративних процедур дозволу та контролю.

3. Нагальна потреба у прийнятті єдиного кодифікованого нормативного акта у сфері ліцензування – Ліцензійного кодексу України є обумовленою як збільшенням кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (через виникнення нових видів господарської діяльності) так і потребою в уніфікації процедур ліцензування та обмеження ліцензування у окремих сферах економічних відносин.

4. Вказано, що орган ліцензування – це орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або спеціально уповноважений виконавчий орган рад для ліцензування певних видів господарської діяльності. Сьогодні в Україні існує близько 40 органів, які здійснюють ліцензування у різних сферах господарської діяльності.

5. Акцентовано увагу на необхідності приведення нормативно-правової бази, яка регулює питання ліцензування у сфері господарської діяльності в Україні, у відповідність до норм основних, базових джерел.

6. На основі аналізу наявного матеріалу та критеріїв поділу процедури ліцензування на певні стадії зазначено, що у виникненні, зміні і припиненні ліцензійних суспільних відносин виділяються наступні стадії: 1) превентивна стадія, що полягає в державній реєстрації здобувача ліцензії та його подальших діях до одержання статусу ліцензіата, а саме: звернення здобувача до органу ліцензування, розгляд його заяви про видачу ліцензії; 2) стадія ліцензування – сукупність подальших дій ліцензіата, зокрема реалізація прав та обов'язків, наданих ліцензією, переоформлення

документів, що підтверджують наявність ліцензії. На цій стадії вчиняються дії, що ініціюються органами ліцензування; зупинення дії ліцензій, їх анулювання, а також нагляд за дотриманням статусу ліцензіата; 3) постліцензійна стадія, що включає всі подальші дії після анулювання ліцензії і припинення статусу ліцензіата.

7. Подано авторське визначення поняття *«процедура ліцензування певних видів господарської діяльності»*, під якою слід розуміти процедуру публічного посвідчення компетентним органом ліцензування права суб'єкта господарювання, який є здобувачем ліцензії, здійснювати конкретний вид господарської діяльності, визначений законодавством України у цій сфері.

8. Зазначено, що Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» поняття контролю (нагляду) у сфері ліцензування не надає, натомість низка статей присвячені цьому виду діяльності органів ліцензування в Україні, зокрема статті 20–23. Крім того, вказаний Закон не визначає процесуальних строків учинення тих чи інших дій; норми названого акта не вказують на термін, у межах якого ліцензіат зобов'язаний усунути виявлені в ході контрольної перевірки порушення. Отже, на думку дисертанта, законодавцеві потрібно закріпити відповідні максимальні та мінімальні строки.

9. Зазначено, що проведення планових перевірок з певною періодичністю повинно бути спрямоване на забезпечення законності та дисципліни, а не являти собою законодавчо закріплену форму втручання органів державної влади в господарську діяльність суб'єктів з метою створення правових, адміністративних та організаційних перешкод для розвитку підприємництва.

10. Доведено, що п. 1 ст. 20 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» доцільно викласти в такій редакції: «Державний нагляд за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування здійснюється спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування шляхом проведення планових та позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а також судом».

11. Дисертантом також зазначено, що з метою недопущення правопорушень з боку органів ліцензування при накладенні стягнень на ліцензіатів доцільно визначити на рівні Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» межі мінімальних та максимальних строків усунення виявлених у ході проведення планових чи позапланових перевірок порушень ліцензійних умов, що дозволить урівноважити правове становище різних суб'єктів господарювання та не допустити зловживань з боку органів ліцензування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Кашперський О.В. Ліцензування як метод фінансового контролю / О.В. Кашперський // Наше право. – 2009. – № 4. – С.51–53.
2. Кашперський О.В. Поняття та юридичний зміст ліцензування в Україні / О.В. Кашперський // Європейські перспективи. – 2010. – № 1. – С.73–77.
3. Кашперський О.В. Ліцензування підприємницької діяльності та його види / О.В. Кашперський // Наше право. – 2010. – № 1. – С.85–88.
4. Кашперський О.В. Поняття та зміст ліцензування певних видів господарської діяльності / О.В. Кашперський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1164–1169. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pcvpik.pdf>.
5. Кашперський О.В. Правове регулювання ліцензування в окремих сферах господарської діяльності / О.В. Кашперський // Проблеми реформування національного законодавства в умовах адміністративної реформи: матеріали наук.-практ. конф. (м.Київ, 31 січня 2011 р.): – Київ-Харків: ВГО «Майбутнє країни», 2011. – С.220–222.

АНОТАЦІЇ

Кашперський О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2011.

У роботі подано історико-правовий огляд ліцензування як механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності в Україні, проаналізовано сутність та поняття правовідносин у сфері ліцензування через призму визначення суб'єктів, об'єктів та особливостей змісту досліджуваного явища, охарактеризовано ліцензування як форма реалізації державної виконавчої влади. Розглянуто систему органів ліцензування в Україні, проаналізовано їх компетенцію та повноваження. На підставі норм чинного законодавства України розглянуто нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів ліцензування, а також визначено адміністративно-правові особливості діяльності ліцензіатів. У роботі розглянуто правові та організаційні засади контролю та нагляду за діяльністю ліцензіата, правова відповідальність суб'єктів господарювання за порушення законодавства у сфері ліцензування а також правові засади контролю та нагляду за діяльністю органів ліцензування в Україні.

Ключові слова: ліцензія, ліцензування, адміністративно-правовий статус, орган ліцензування, ліцензіат, ліцензійні умови, контроль, нагляд, правова відповідальність.

Кашперский А. В. Административно-правовой статус субъектов лицензирования хозяйственной деятельности в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2011.

Диссертационная работа является самостоятельным и законченным научным исследованием, в котором на основе изучения теоретических положений, нормативных источников, достижений отечественных и зарубежных наук осуществлен комплексный анализ административно-правового статуса субъектов лицензирования хозяйственной деятельности в Украине.

Исследование посвящено решению научной задачи совершенствования административно-правового статуса субъектов лицензирования хозяйственной деятельности в Украине. В первом разделе рассмотрены сущность, понятие и содержание лицензионной деятельности в Украине. В работе осуществлен историко-правовой анализ развития лицензирования как механизма административно-правового регулирования хозяйственной деятельности, а также выделены его основные этапы, основанные на исторических событиях развития украинского государства. Также были подвергнуты научному исследованию сущность и понятие правоотношений в сфере лицензирования, рассмотрены субъекты, объекты и особенности их содержания, рассмотрено лицензирование как форма реализации государственной исполнительной власти. Выделены основные элементы лицензирования хозяйственной деятельности, к которым относятся: 1) выдача лицензий; 2) переоформление лицензий; 3) выдача дубликатов лицензий; 4) ведение лицензионных дел и лицензионных реестров; 5) контроль за выполнением лицензионных условий со стороны лицензиатов; 6) выдача распоряжений об устранении нарушений лицензионных условий; 7) выдача распоряжений об устранении нарушений законодательства в сфере лицензирования; 8) аннулирование лицензий.

Особое внимание в работе уделено рассмотрению компетенции и полномочий системы органов лицензирования. Охарактеризован административно-правовой статус субъекта лицензирования, рассмотрены различные научные точки зрения относительно данного определения. Исследован вопрос относительно административно-правового регулирования деятельности субъектов лицензирования, рассмотрены нормы большинства законов и подзаконно-нормативных актов в данной сфере, указаны коллизии норм. Также были рассмотрены административно-правовые особенности деятельности лицензиата на основе норм национального законодательства.

В третьем разделе диссертации проанализированы правовые основы контроля и ответственности в сфере лицензирования хозяйственной деятельности в Украине, а именно правовые и организационные основы контроля и надзора за деятельностью лицензиата; правовая ответственность субъектов хозяйствования за нарушения законодательства в сфере лицензирования, а также рассмотрены правовые основы контроля и надзора за деятельностью органов лицензирования.

Обоснованы научно-теоретические выводы и практические предложения, направленные на совершенствование законодательства, нормы которого регулируют отношения в сфере отношения в сфере определения административно-правового статуса субъектов лицензирования хозяйственной деятельности в Украине.

Ключевые слова: лицензия, лицензирование, административно-правовой статус, орган лицензирования, лицензиат, лицензионные условия, контроль, надзор, правовая ответственность.

Kashpersky A. V. Administrative and legal status of the subjects of licensing of economic activity in Ukraine. – *Manuscript*.

Degree in law (area 12.00.07) specializing in administrative law and process, plus financial and information law to be taken at Kharkiv National University of Internal affairs in 2011.

In Part 1 of the course, the fundamental principles of Ukrainian regulation are considered, based on historical perspectives and the legal framework. It also covers the relationships between the regulatory authorities and private businesses that wish to be licensed, and the communication between them, in order to achieve effective regulation and licensing.

In Part II we look closely at the administration and running of regulation and licensing in Ukraine, and it's effectiveness in practice. This includes the legal framework and legislation covering licensing and the license itself.

In Part 3 the course considers the legal position and responsibility for the licensing of business in Ukraine, that is how the licensee is monitored and supervised; the legal liabilities of an individual business in the event of license violations, and also the law relating to the control and supervision of the licensing authorities.

Finally, the ways in which legislation, implementation of regulations and effective communication within regulation might be improved are theorized, as well as practical ways to make the system more effective are discussed, with an overall objective of determining how the legal and practical regulation of economic activity within Ukraine can be improved.

Keywords: license, licensing, administrative and legal status, the licensing authority, the licensee, the license conditions, control, supervision, legal liability.