

УДК 347.77.043

*Е. Бекірова,  
здобувач кафедри підприємницького та комерційного права ОНЮА*

### **ПОНЯТТЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕВНИХ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЙОГО ЦІЛІ І ЗНАЧЕННЯ**

Інститут ліцензування є одним з нових інститутів у системі регулювання господарської діяльності, що здобуває важливого значення в період переходу до ринкової економіки в Україні.

Разом з тим, правовому регулюванню ліцензування певних видів господарської діяльності не приділяється досить уваги в юридичній літературі. Науково-теоретичній розробці піддані лише окремі правові аспекти ліцензування, багато проблем не досліджено вченими.

У зв'язку з цим представляється актуальним дослідження проблем правового регулювання ліцензування, у тому числі його оцінка і значення.

Затвердилися дві крайні оцінки ліцензування: а) воно надзвичайно бюрократизовано, суперечить ринковим відносинам і тому має бути скасовано; б) ліцензування сумісне з ринковими відносинами і повинне здійснюватися державою й органами місцевого самоврядування, але в чітких межах, не заподіюючи збитку розвитку конструктивного підприємництва. Очевидно, на думку В. І. Крусс, що перша з приведених точок зору відноситься скоріше до практики російського ліцензування, тоді як друга — характеризує прагнення до теоретичного осмислення проблеми [1]. А. П. Альохін — прихильник другої точки зору, вважає, що ліцензування в цілому не є ефективним, оскільки відсутні організаційно-правові гарантії досягнення його цілей і — відповідно до цього — воно є формальним актом, розрахованим на законслухняних [2].

У літературі зустрічаються різні погляди на оцінку значимості і цінності ліцензування певних видів господарської діяльності.

Так, на думку В. В. Лаптева, свобода підприємницької діяльності обмежується широкою практикою ліцензування окремих видів господарської діяльності. Така практика останнім часом одержала надмірне поширення... Вчений пропонує замість ліцензування, що є формою попереднього і досить бюрократичного контролю за господарською діяльністю, використовувати в необхідних випадках наступний державний контроль за господарською діяльністю [3].

Н. І. Матузов і А. В. Малько вважають, що ліцензування, покликане вводити бізнес у цивілізоване русло, створювати для нього законні рамки, стало в сучасних умовах могутнім важелем влади бюрократії, що стримує підприємство, і значним фактором підвищення цін на внутрішніх ринках [4].

Є і протилежна думка. Так, С. Е. Жилінський вважає, що ліцензування, звичайно ж, є юридичним засобом обмеження правоздатності підприємницьких організацій, але засобом корисним і необхідним, що встановлює додаткові правові гарантії нормального функціонування ринкової економіки і конкуренції. Воно оберігає економіку від можливих деформацій, проникнення на ринки з про-

позиціями товарів, робіт і послуг людей не знаючих, які не мають необхідної матеріальної бази для здійснення підприємницької діяльності, захищає учасників ринкових відносин, включаючи самих підприємців, а не тільки споживачів, від різного роду пройдисвітів [5].

На думку Н. О. Саніахметової, навряд чи можна погодитися з критикою ліцензування в цілому, оскільки воно необхідне для протидії вступу на ринок осіб, не здатних у силу відсутності відповідної кваліфікації й інших можливостей грамотно займатися певним видом діяльності, і отже, спрямоване на захист насамперед споживачів, та й самих учасників підприємницької діяльності. Ліцензування окремих видів підприємницької діяльності властиве не тільки країнам, що здійснюють трансформацію до ринкової економіки, але і давно відомо державам, де ринкова економіка розвинута [6].

Ця позиція, що визнає необхідність і значимість ліцензування, представляється більш конструктивною, оскільки в сучасних умовах господарювання ліцензування певних видів господарської діяльності, хоча і має визначені недоліки, однак є необхідним для оптимального сполучення публічних і приватних інтересів у сфері господарювання і широко застосовується в практиці.

Однією з проблем правового регулювання ліцензування є його дефініція.

У літературі зустрічаються різні визначення ліцензування, як такі, що не виправдано звужують це поняття, так і розширюють його.

Іноді зустрічається усичене, вузьке поняття ліцензування. Під ліцензуванням розуміється одержання юридичною особою спеціального дозволу від уповноважених на те державних органів на здійснення конкретних, обговорених законом господарських операцій [7].

У цьому визначенні ліцензування обмежується тільки одержанням ліцензії юридичною особою, у той час як ліцензування охоплює не тільки одержання ліцензій, а й нагляд і контроль за здійсненням ліцензійних умов, а також передбачено не тільки стосовно юридичних, а й фізичних осіб — суб'єктів господарської діяльності.

Іноді змішуються поняття «ліцензування» і «ліцензія».

Так, І. В. Зуб, вказуючи, що одним з найбільш дієвих засобів державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання (причому як юридичних осіб, так і фізичних) є її ліцензування, вважає, що під ліцензуванням слід розуміти дозвіл, який надається державою суб'єкту господарювання на зайняття певним видом діяльності [8]. На думку Є. П. Губіна, ліцензування являє собою дозвіл держави в особі його органів на певні дії, у тому числі на ті або інші види підприємницької діяльності [9].

Дозволом на певний вид діяльності, виданим органом ліцензування, є не ліцензування, а ліцензія, тому зазначені визначення ліцензування не можна визнати задовільними.

В юридичній літературі також зустрічається розуміння ліцензування як діяльності. Так, на думку Д. І. Дедова, ліцензування — діяльність держави в особі органів, що ліцензують, щодо видачі, призупинення або анулювання ліцензій, а також здійснення нагляду за дотриманням умов ліцензій [10]. Р. Б. Шишка

вважає, що під ліцензуванням слід розуміти діяльність ліцензійних органів щодо видачі, переоформлення, анулювання ліцензій і здійснення інших дій в галузі ліцензування [11].

З такою думкою можна погодитися, однак з урахуванням того, що ліцензування — це не тільки діяльність органів ліцензування щодо здійснення різних дій в галузі ліцензування, а й для суб'єкта господарювання — одна з умов здійснення ним господарської діяльності, елемент його легітимації.

Під ліцензуванням у Законі РФ «Про ліцензування окремих видів діяльності» розуміються заходи, пов'язані з наданням ліцензій, переоформленням документів, що підтверджують наявність ліцензій, призупиненням і поновленням дії ліцензій, анулюванням ліцензії і контролем органів, що ліцензують, за дотриманням ліцензіатами при здійсненні видів діяльності відповідних ліцензійних вимог і умов. На думку О. М. Олійник, у приведеному визначенні можна вважати не цілком удалим вказівку на процедури, що відбуваються, як заходи, оскільки останній термін припускає разові дії, тоді як ліцензування являє собою постійно здійснювану діяльність органів держави. У цій діяльності чітко простежуються два рівнобіжних напрямки: видача ліцензій і контроль за дотриманням ліцензійних вимог і умов [12].

У ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [13] ліцензування визначене як видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Таким чином, законодавче визначення поняття ліцензування відбиває його комплексний процедурний характер, включаючи здійснення різних дій органами ліцензування, що включаються в коло їхніх повноважень, — як власне видачу ліцензій, так і контроль за дотриманням ліцензійних умов і видання актів, спрямованих на усунення порушень у сфері ліцензування.

З поняттям ліцензування нерозривно пов'язане поняття ліцензії.

Згідно з ч. 3 ст. 14 Господарського кодекса України ліцензія — документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання — ліцензіата — на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних положень.

У Законі України «Про ліцензування...» ліцензія визначена таким же чином, як у Господарському кодексі.

В юридичній літературі ліцензію вважають правом і дозволом одночасно [14], визначають її як дозвіл (право) на здійснення виду діяльності, що підлягає ліцензуванню, при обов'язковому дотриманні ліцензійних вимог, виданий відповідним органом юридичній особі або індивідуальному підприємцеві [15].

Таке розуміння є не зовсім точним, оскільки, хоча ліцензію і можна розуміти як дозвіл, однак сама ліцензія не є правом на здійснення конкретного виду діяльності, вона відповідно до законодавчого визначення засвідчує таке право, а точніше, є підставою його виникнення.

Подібне визначення ліцензування надав А. В. Гущин. На думку вченого, ліцензія являє собою надане органом, що ліцензує, економічному суб'єктові право дозволу на здійснення конкретного виду діяльності або здійснення певних дій, пов'язане із здійсненням попереднього і наступного нагляду органа, що ліцензує, за дотриманням спеціальних вимог і умов [16].

Хоча позитивним у цьому визначенні є те, що воно розширює його характеристику за рахунок включення учасників ліцензійних правовідносин, однак уживання словосполучення «право дозволу» представляється невдалим, оскільки ліцензія є одним з видів дозволів.

Більш точно визначення ліцензії дає Н. Полтарак, на думку якого ліцензія — це документ дозвільного характеру, що дає право на заняття певним видом господарської діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню [17]. Разом з тим, це визначення також не позбавлене неточності, оскільки вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, не обмежений, навпаки, надається свобода в здійсненні такого виду діяльності.

У літературі відзначаються різні термінологічні розбіжності при позначенні дозволу на здійснення підприємницької діяльності в державах — членах ЄС. П. Є. Губін при розгляді ліцензування як засобу державного регулювання відзначає, що використовуються різні терміни навіть у рамках законодавства однієї держави. Так, наприклад, попередній дозвіл (згода) на здійснення деяких видів підприємницької діяльності називається: ліцензією, дозволом, санкцією, свідченням, професійною картою, концесією тощо [18].

У літературі немає єдиної думки щодо питання про цілі ліцензування.

На думку А. В. Гущина, ліцензування має на меті попередження, запобігання й усунення потенційних і реальних погроз життєво важливим інтересам особистості, суспільству і державі [19]. Таким чином, на перше місце висувуються превентивні цілі ліцензування.

Інші вчені підкреслюють контрольно-обмежувальні цілі ліцензування. А. Б. Багандов вважає, що цілями застосування ліцензійного механізму є об'єктивна необхідність забезпечення державного контролю за якістю виробленої продукції, наданих послуг, вироблених робіт, сумлінністю суб'єктів, що здійснюють ту або іншу діяльність, а також в окремих випадках необхідність обмеження здійснення тієї або іншої діяльності в зв'язку з її особливим характером, що загрожує безпеці держави, здоров'ю громадян тощо [20].

Г. В. Мельничук указує, що у світовій і російській практиці як цілі ліцензування в різний час у різних національних системах права встановлювалися: обмеження числа господарюючих суб'єктів і обмеження конкуренції; захист споживачів і публічної влади від недоброякісних товарів і послуг або несумлінності осіб, що їх поставляють; поповнення доходів бюджету [21].

У Законі України «Про ліцензування» не визначені його цілі, що є істотною прогалиною, оскільки визначення цільової спрямованості законодавства про ліцензування має бути вихідним для вироблення концепції його правового регулювання. Тому необхідно визначити такі мети шляхом внесення доповнень у ст. 2 Закону.

На перше місце слід поставити мету захисту прав і законних інтересів громадян. Ліцензування сприяє реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність, не заборонену законом (ст. 42 Конституції України).

Таким чином, слід визначити наступні цілі Закону в ст. 2 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»: захист прав і законних інтересів громадян, охорона здоров'я громадян, забезпечення обороноздатності країни і безпеки держави, а також установа правових основ єдиного ринку і правового господарського порядку.

### Література

1. Крусс В. И. Право на предпринимательскую деятельность — конституционное полномочие личности / Отв. ред. С. А. Авакьян. — М.: Юристъ, 2003. — С. 472–473.
2. Алексип А. П., Кармолицкий А. Н., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 472.
3. Лаптев В. В. Введение в предпринимательское право. — М.: Ип-т государства и права РАИ, 1994. — С. 13.
4. Матузов П. И., Малько А. В. Правовое стимулирование в условиях становления рыночных отношений // Государство и право. — 1995. — № 4. — С. 16.
5. Жилицкий С. Э. Правовая основа предпринимательской деятельности (предпринимательское право): Курс лекций. — М.: ИОРМА-ИИФРА-М, 1998. — С. 129.
6. Саниахметова П. А. Юридический справочник предпринимателя. — 5-е изд., перераб. и доп. — Х.: Одиссей, 2003. — С. 8.
7. Пивоваров В. И., Усов В. В. Практические основы предпринимательства. — М.: ИВЦ «Маркетинг», 1998. — С. 44.
8. Зуб І. В. Щодо предмету ліцензування у господарській (підприємницькій) діяльності // Державне регулювання торгівлі у ринкових умовах: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 24-26 жовтня 2001 р.). — К., 2001. — С. 18–20.
9. Предпринимательское право: Учебник / Под ред. Е. П. Губина, П. Х. Лахно. — М.: Юристъ, 2001. — С. 310.
10. Предпринимательское право Российской Федерации / Отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. — М.: Юристъ, 2004. — С. 116.
11. Предпринимательское право Украины: Учебник / Под общ. ред. Р. Б. Шипки. — Х.: Эспада, 2001. — С. 188.
12. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник: В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. О. М. Олейник. — М.: Юристъ, 1999. — С. 180.
13. Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.
14. Паумычева А. В., Власов А. А. К вопросу о понятийных противоречиях в российском законодательстве о лицензировании // Современное право. — 2001. — № 8. — С. 23.
15. Ершова И. В., Ивапова Т. М. Предпринимательское право: Учеб. пособие. — М.: Юриспруденция, 1999. — С. 36–37.
16. Гуцин А. В. Лицензирование в Российской Федерации: Правовые и организационные основы. — М.: Дашков и К', 2004. — С. 23.
17. Полтарак П. Частное предпринимательство: порядок регистрации, лицензирования и патентования // Економіка. Фінанси. Право. — 2002. — № 3. — С. 35.
18. Губин Е. П. Государственное регулирование экономики в странах ЕС: лицензирование экономической деятельности // Преподавание права Европейского Союза в российских вузах (II). — М., 2001. — С. 131.
19. Гуцин А. В. Вказ. праця. — С. 32.
20. Багапдов А. Б. Лицензионное право РФ: Учеб.-практ. пособие / Под ред. Ю. А. Дмитриева. — М.: Эксмо, 2004. — С. 18.
21. Мельничук Г. В. Вказ. праця. — С. 16.