

УДК 347.77:346.16

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ**

*Стефанія Осадчук,*

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри правового регулювання  
економіки та правознавства  
Тернопільського національного  
економічного університету

*Микола Осадчук,*

Київський національний  
університет ім. Тараса Шевченка

*У статті аналізуються актуальні питання правового регулювання ліцензування господарської діяльності в Україні, визначені найбільш гострі проблеми практичного застосування правових засобів ліцензування, запропоновані найоптимальніші шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** ліцензування, ліцензія, анулювання ліцензії, ліцензійні умови, Єдиний ліцензійний реєстр, саморегулівні організації.

Чинний Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (далі – Закон «Про ліцензування») [1], хоча і створив правову базу для ліцензування, проте не позбавлений деяких правових прогалин, що стримують розвиток ліцензування.

Введення в дію механізму реалізації даного закону відобразило й коло поточних проблем, які потребують свого вирішення.

**Метою цієї статті** є спроба звернути увагу законодавця та суспільства (насамперед, в особі чисельної кількості господарюючих суб'єктів) на

необхідність удосконалення правових основ ліцензування як одного із чинників ефективного державного управління підприємницькою діяльністю.

За півроку дії Закону «Про ліцензування» після початку його введення до нього було внесено шість змін, а наданий момент - 75. А це в свою чергу говорить про його недосконалість, веде до збільшення видів господарювання, що підлягають ліцензуванню. Такими визнано випуск та проведення лотерей, здійснення нових видів будівельної та освітньої діяльності, автоперевезень, туроператорська, митна та брокерська діяльності, а водночас виведено з-під дії цього закону діяльність арбітражних керуючих, послуги з охорони власності та громадян, виробництво лікарських засобів, оптова, роздрібна торгівля лікарськими засобами тощо. Проте до статей згаданого закону, що визначають правила поведіння з ліцензіями, не внесено жодних змін.

Спостерігаються спроби вивести з-під дії Закону «Про ліцензування» – єдиного закону прямої дії, в якому чітко прописані всі процедури щодо ліцензування, – окремі види господарської діяльності, а саме операції з цінними паперами, нафтою та газом, проведення лотерей тощо. Ці спроби не можна розцінювати інакше як намагання забезпечити суб'єктам підприємницької діяльності в цих сферах особливі, як правило, необґрунтовані умови, що говорять про певні вигоди окремим зацікавленим особам.

Проявляють активність певні сили, котрі, намагаються відкрито погіршити системи ліцензування, пробують ревізувати законодавчо визначену нову систему ліцензування, маючи на меті ввести додаткові і, зазвичай, безпідставні вимоги до ліцензіата.

Більшість відомств намагаються вести додаткові вимоги стосовно отримання ліцензій. Тому досі в Міністерстві юстиції України не зареєстровано усі ліцензійні умови.

Відсутня відповідальність посадових осіб органів ліцензування у сфері ліцензування. Стосовно суб'єктів господарювання встановлено чіткі заходи відповідальності (штрафні, анулювання ліцензії тощо). А от за затримку у видачі ліцензії, невидачу ліцензії, порушення інших вимог законодавства орган ліцензування максимум може нести відповідальність у формі відновлення

порушеного права суб'єкта господарювання. Такі заходи, в принципі, важко назвати формою відповідальності, оскільки вони не тягнуть для органів ліцензування негативних наслідків, а лише зобов'язують за судовим рішенням виконати те, що вони мають виконувати відповідно до своїх обов'язків.

В зв'язку з цим постає питання узгодження в цій частині інтересів держави та суб'єктів, діяльність яких підлягає ліцензуванню. Такого узгодження можна досягти шляхом введення додаткових інститутів впливу на органи ліцензування в разі порушення ними норм законодавства про ліцензування.

З іншого боку, розглядаючи сучасну ситуацію ліцензування в Україні прослідковується така тенденція: усі процедурні питання щодо видачі ліцензій, їх переоформлення, видачі дублікатів ліцензій, застосування санкцій чітко регулює закон. Завдяки цій обставині процедури ліцензування стають більше прозорими, а чиновники втрачають можливість встановлювати додаткові вимоги до підприємців.

Навіть із деякими змінами, які відбуваються у процесі уніфікації ліцензування і спрощення їх механізмів існує ряд проблем:

- проблеми, які виникають у зв'язку з недосконалістю правового поля такі як, відсутність загального законодавчого акту, який би регулював сферу ліцензування;
- не визначено на законодавчому рівні критерії для віднесення того чи іншого виду діяльності до числа таких, що ліцензуються;
- проблеми, які виникають у регіонах, такі як недостатнє фінансування, відсутність офіційних роз'яснень деяких нормативних актів;
- це проблеми, які виникають через зловживання органів, які видають ліцензії (вимагання непередбачених законодавством документів, несанкціоновані вимоги перераховувати кошти у позабюджетні фонди та ін.)

Дані проблеми можна вирішити передусім через приведення нормативних актів відомств у відповідність із діючим законодавством; прийнятті єдиного закону, який би регламентував сферу ліцензування; запровадження позавідомчого принципу ліцензування підприємницької діяльності, який

передбачає передачу функції ліцензування, майже половини ліцензованих видів діяльності, місцевим органам виконавчої влади (облдержадміністраціям з наданням їм права при необхідності делегувати повноваження районним органам) [4].

Для того, щоб певним чином систематизувати та впорядкувати систему ліцензування видів господарської діяльності, перш за все потрібно забезпечити:

- розширення сфери дії Закону "Про ліцензування" на види діяльності, механізм ліцензування яких встановлено спеціальними законами України. Таким чином, особливості ліцензування певної сфери діяльності можуть або визначатися спеціальним законом, або ж мають бути враховані в Законі "Про ліцензування";
- встановлення принципу пріоритетності норм спеціальних законів, якими окреслено особливості ліцензування окремих видів господарювання, над загальними нормами Закону "Про ліцензування";
- введення адміністративної та/або кримінальної відповідальності за невиконання вимог ліцензійного законодавства;
- обов'язкове обговорення проектів нормативно-правових актів в громадських організаціях;
- обов'язкове оприлюднення проектів ліцензійних умов на здійснення певних видів господарської діяльності (частково ця вимога вже нині реалізується);
- створення глобальної мережі ліцензування (Єдиного ліцензійного реєстру), яка б мала зв'язок з іншими державними реєстрами України, що стосуються сфери підприємництва;
- розширення повноважень Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва як спеціально уповноваженого органу в сфері ліцензування в частині накладання штрафів, погодження проектів нормативно-правових актів щодо ліцензування тощо;
- створення філій експертно-апеляційної ради в регіонах;
- впорядкування дозвільної системи в сфері господарської діяльності, зокрема введення заявного принципу видачі дозволів стосовно провадження тих видів діяльності, які законодавчо не підлягають ліцензуванню (передовсім у сфері роздрібної торгівлі);

- оприлюднення всіх ліцензійних умов і правил.

З огляду на інтереси держави такий засіб державного регулювання, як ліцензування, повинен, з одного боку, забезпечити захист суспільства від шкідливих наслідків господарювання, а з іншого – не бути перепорою для розвитку підприємницької діяльності, штучно обмежуючи доступ на ринок, процедурно і фінансово ускладнюючи можливість розпочати і здійснювати відповідну діяльність.

При вирішенні питання застосування ліцензування до конкретного виду діяльності повинно застосовуватись правило: ліцензування застосовується лише в тих випадках, коли інші засоби регулювання не дадуть належних результатів [6]. Критерії для визначення видів діяльності ліцензованими виступають «правовим коридором» для формування обґрунтованого переліку видів ліцензованої діяльності. Такий підхід визначено ще у 1996 році згідно з Концепцією розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами [2], проте не реалізований дотепер.

На нашу думку, із сфери ліцензування повинні бути виключені ті види діяльності, державне регулювання яких в повній мірі може і повинно здійснюватися державними контролюючими і наглядовими органами в силу функціональних обов'язків, в тому числі через застосування державних нормативів і лімітів, державних стандартів, сертифікації, акредитації, атестування, незалежної експертизи, застосуванням санітарних, будівельних та інших правил і норм.

Якісні зміни законодавства про ліцензування як одного з найважливіших елементів державного регулювання економіки ще попереду. Без них даний інститут не зможе ефективно виконувати свої функції і ризикує перетворитися у прикриття для відомчих зловживань [5].

Незважаючи на уявну простоту здійснення власного бізнесу, потрібно враховувати, що цей процес характеризується наявністю великої кількості «підводних каменів». Значна кількість мереж об'єктів виробництва, торгівлі та послуг супроводжується виникненням численних «фіктивних» фірм, появою на ринку неякісних товарів і послуг, поширення стихійної торгівлі, збільшення

числа контролюючих структур, їх тотальний контроль за підприємництвом тощо. Усе це свідчить про необхідність встановлення чітких правил регулювання та контролю, які б забезпечували розвиток приватного підприємництва у цивілізованих формах.

Однією з можливостей поліпшення сучасного становища, безперечно, є створення саморегулювних організацій (СРО), які являють собою публічні некомерційні організації, що здійснюють діяльність в інтересах не тільки своїх членів, а й значно ширшого кола осіб – клієнтів, інвесторів, споживачів. «Саморегулювання» - у буквальному розумінні означає добровільне накладення на себе якихось обмежень [3].

У теперішній час практично увесь малий та середній бізнес в країнах Європи, США та Канади регулюється СРО. Кого не візьмеш: стоматологів, акушерів, фармацевтів, виробників пива, фермерів, перукарів, пекарів тощо – усі вони є членами тих або інших галузевих СРО. І при цьому ані в Європі, ані в США немає такої кількості інститутів сертифікації та ліцензування, немає такого величезного штату чиновників, поставлених для контролю за виконанням правил і стандартів бізнесу, як в Україні. Аналіз світового досвіду регулювання ринкової економіки свідчить про виняткову ефективність СРО, які, з одного боку, є природним регулятором ринкових відносин у системі бізнес-споживач, а з іншого – забезпечують комунікативні зв'язки в системі бізнес-влада.

Розвиток саморегулювання сприяє підвищенню ефективності державної регуляторної політики, формуванню конкурентних ринкових відносин, гармонізації відносин між бізнесом та владою. Саморегулювання дозволяє учасникам ринку самостійно виробляти правила і стандарти діяльності підприємницьких та професійних співтовариств, створювати системи контролю за їхнім дотриманням та ефективні механізми захисту прав споживачів, сприяти прозорості бізнесу та зменшенню правопорушень і злочинності в економічній сфері. Інститут СРО є інструментом захисту підприємців від надлишкового державного контролю та необґрунтованого втручання держави в ринкові процеси.

Саме тому розвиток саморегулювання підприємницької та професійної діяльності в Україні слід розглядати як найважливіший елемент реалізації загальної стратегії оптимізації державного втручання в економіку. Оптимізація державного регулювання має здійснюватися відповідно до принципів обов'язкової, максимально повної та ефективно реалізації реально необхідних функцій державного контролю з паралельним скороченням втручання у сфери, де недосконалість ринкових механізмів є мінімальною. Це в кінцевому підсумку служитиме основній меті – скороченню адміністративних, економічних та організаційних бар'єрів у розвитку підприємництва.

У зв'язку з цим актуальним є питання про скасування надлишкових функцій державного регулювання та передачу частини функцій держави професійним об'єднанням учасників ринку, виходячи із критеріїв важливості поставлених завдань та економічної ефективності. Задля вирішення згаданих проблем необхідна консолідація зусиль професійних об'єднань, підприємців, суспільних інститутів, підтримка з боку політичної еліти, держави та суспільства та створення СРО в масштабах нашої країни. Певні кроки на цьому шляху зроблені – приміром, СРО ефективно працюють на ринку цінних паперів, в Україні зараз в багатьох нових проектах законів вже існує поняття саморегулювання. Але для подальшого розвитку цієї ідеї потрібна максимальна підтримка самого малого і середнього бізнесу.

## **Висновки**

З метою розвитку правового регулювання ліцензування необхідно: вдосконалити нормативно-правову базу України в сфері ліцензування, шляхом прийняття Ліцензійного кодексу України, щоб мінімізувати відомче регулювання, що встановлює додаткові адміністративні приписи; створити єдиний ліцензійний орган (відповідні функції можуть бути покладені на Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва), так як система ліцензування в Україні на даний час охоплює практично всі центральні органи виконавчої влади (33) та всі облдержадміністрації і являє собою складне утворення, де інтереси органів виконавчої влади та суб'єктів підприємницької діяльності далеко не завжди

співпадають. Продовжують домінувати відомчі підходи, які суперечать критеріям державної політики розвитку підприємництва; розробити та реалізувати комплексну Концепцією розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності; впровадити систему саморегулювних організацій, які виступатимуть з одного боку регулятором ринкових відносин у системі бізнес-споживач, а з іншого – забезпечують комунікативні зв'язки в системі бізнес-влада та тим самим слугуватимуть скороченню адміністративних, організаційних, економічних перешкод для розвитку підприємництва.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України від 1 червня 2000 р. «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» //ВВР. – 2000.– № 36.– Ст.299.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1996 р. №1164 «Про Концепцію розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами» [Електронний ресурс]- Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Ліцензії, сертифікати, дозволи [Електронний ресурс]- Режим доступу: [www.uaprofi.com/static/licenzii-sertifikati-dozvoli-13-29/](http://www.uaprofi.com/static/licenzii-sertifikati-dozvoli-13-29/)
4. Гейко Н. Лицензирование предпринимательской деятельности: состояние и проблемы его правового регулирования //Предпринимательство, хозяйство и право. – 1996. - № 2. - С.3-8.
5. Злотник П., Злотник Г. Проблемы правового регулирования лицензирования //Хозяйство и право. - 2000. - № 2. - С. 90-94.
6. Ионова Ж. Правовые проблемы легитимации предпринимательства // Государство и право. - 1997. - № 5. - С.46-50.

*The article analyses actual issues of legal regulation of business activity licensing in Ukraine, it determines the most acute problems of implementation of legal methods on licensing, it also offers the most optimal ways of its solution.*

*В статье анализируются актуальные вопросы правового регулирования лицензирования хозяйственной деятельности в Украине, определены наиболее острые проблемы практического применения правовых средств лицензирования, предложены самые оптимальные пути их разрешения.*