

УДК 334.7

Г.С. УСЕНКО, Запорізький національний університет

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЛІЦЕНЗІЙНО-ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Ключові слова: поняття, зміст, ліцензійно-дозвільна діяльність, підприємництво

У теоретичних дослідженнях з адміністративного права проблеми вдосконалення дозвільної діяльності в сфері підприємництва вивчались недостатньо. Питання щодо дозвільного провадження та його місця в адміністративному процесі, характеристики особливостей надання дозволів органами внутрішніх справ, державного контролю ліцензійної діяльності вже певною мірою розглядались у працях таких вчених, як Д.М. Бахрах В.А. Гуменюк, В.Л. Деков, С.В. Ківалов, Я.Ю. Кондратьєв, В.І. Краснов, С.Д. Подлінець, І.Г. Кириченко, Д.В. Осінцев, С.Д. Подлінець, І.В. Солошкіна тощо. Однак, власне дозвільна діяльність щодо підприємництва, яка пов'язана із наданням дозволів, документів дозвільного характеру, та адміністративно-правові основи її здійснення залишилися поза увагою дослідників

Адміністративно-правове регулювання проявляється в різних формах, демонструючи рухливість і динамічне реагування на зміни в об'єктах управління, однак воно перебуває в рамках загального державно-правового регулювання в якості його елементу, а, отже, певним чином відтворює його основні властивості. Тому, вважаємо за необхідне, розкрити зміст поняття державного регулювання, що і є метою статті.

Багато авторів звертають увагу на те, що неможливо глибоко пізнати державне регулювання соціальними процесами без функціонального й системного його аналізу. Існуючі наукові точки зору щодо визначення по-

няття державного регулювання можна звести до двох підходів відповідно до напрямків впливу: моністичний та дуалістичний.

Зокрема, Ю.А. Тіхоміров під час при аналізу поняття державне регулювання, в якості його сутнісної характеристики зазначає, що «встановлення, і забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин і коректування їх залежно від змінюваних умов» [1, с.376]. Ю.М. Козлов відзначає, що сутність регулювання полягає «в упорядкуванні, налагодженні, у напрямку руху й розвитку, у підпорядкуванні певному порядку, у встановленні правильної взаємодії, у створенні умов нормальної роботи» [2, с.28]. А за змістом регулюється головним чином шляхом установлення найбільш загальних схем управління (програм), якими повинні керуватися учасники управлінських відносин, коректування цих правил у зв'язку зі змінами ситуації в сфері управління, усунення умов, що порушують нормальний хід управління (контроль і його наслідки).

У сфері підприємництва питання його адміністративно-правового захисту, а також легітимації суб'єктів підприємництва шляхом здійснення реєстрації, ліцензування, патентування вивчались Ж.О. Іоновою, Н.О. Саніахметовою [3, 4]. В.С. Щербина визначав особливості використання засобів державного регулювання господарської діяльності [5].

У вузькому розумінні регулювання, зберігаючи названі риси, найчастіше проявляється як засіб керуючого впливу на організаційно не підлеглі регулюючому виконавчому органу об'єкти, включаючи й інші виконавчі органи. В результаті проведеного аналізу ми приєднуємось до думки тих вчених-адміністративістів, які відносять державне регулювання до галузевої юридичної діяльності, що має професійний управлінський і правовий характер.

Державне регулювання здійснюється шляхом встановлення загальних правил управ-

ління (програм), якими повинні керуватися учасники управлінських відносин, коректування цих правил у зв'язку зі змінами ситуації в сфері управління (внесення до них змін і доповнень), встановлення умов, що порушують нормальний хід управління (контроль та його наслідки). В адміністративно-правовому аспекті державне регулювання проявляється як нормативне регулювання, що здійснюється повноважними суб'єктами виконавчої влади в певних сферах діяльності.

Державне регулювання має свою просторову структуру, що представляє, головним чином, галузеву класифікацію сфер, що підлягають правовому обмеженню. Зокрема, можна виділити адміністративно-правове регулювання, що юридично виражає державне регулювання як провідну функцію державного управління.

Специфічною особливістю відносин врегульованих адміністративним правом, є юридична нерівність сторін: один з учасників такого відношення підлеглий іншому. Державне регулювання «вимагає підпорядкування тих, у відношенні кого здійснює управлінські функції. У зв'язку з цим адміністративно-правовому регулюванню властивий метод владних приписів, метод володарювання. Відповідно відносини управлінського характеру є відносини влади й підпорядкування.

Адміністративно-правове регулювання - це процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників суспільних відносин. Адміністративно-правове регулювання юридично виражає державне регулювання «як провідну функцію державного управління» [6, с.29]. При цьому вирішуються різного роду питання загального або індивідуального характеру, у тому числі, в процесі здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності.

Ліцензійно-дозвільна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання яв-

ляє собою перелік видів діяльності, здійснення яких можливо лише після одержання ліцензії або дозволу. До ліцензійно-дозвільної діяльності відносяться такі види діяльності, здійснення яких може викликати завдання збитків правам, законним інтересам, здоров'ю громадян, обороні й безпеці держави, культурній й регулювання яких не може здійснюватися іншими методами.

У галузях вітчизняного права існують цивільно-правовий і адміністративно-правовий підходи до розкриття змісту поняття ліцензування.

Цивільно-правовий підхід, представлений низкою вчених, розглядає поняття ліцензування як загальне єдине поняття до окремих випадків даної процедури в різних галузях соціального управління. Зокрема, ліцензування розглядається «як адміністративна діяльність у різних відносинах, від сфери публічних інтересів (розробка надр) до приватної діяльності (договори між фізичними особами)».

Адміністративне право є публічною галуззю, і тому в його рамках подібної проблеми виникати не може. Більше того, адміністративне право є галуззю, заснованою на методах владного впливу. Таким чином, ліцензування не може ставитися не лише до об'єктів приватноправового регулювання (товарний знак, корисна модель тощо), але й до об'єктів договірного регулювання взагалі.

У зв'язку з цим не мають під собою логічної і юридичної підстави позиція авторів, що розглядають ліцензування як акт укладення особливого публічного договору. На сьогоднішній день основою методів управління якістю освіти є система регламентації діяльності освітніх установ, у яку входять самообстеження, ліцензування, атестація, державна й суспільна акредитація. В цих умовах ліцензування є одним з етапів оцінки діяльності організації, одержуваної інститутами суспільства в ході здійснення цією організацією своєї діяльності.

Очевидно, що дана позиція походить ко-

ріннями до природно-правового (договірної теорії) походження права, де право сприймається як соціально-юридичний факт угоди між громадянами й державою. Договірна теорія надання ліцензії на право здійснення окремого виду діяльності пов'язана також з тим фактом, що термін «право» відрізняється багатозначністю, як взагалі, так і в галузевому відношенні.

Необхідно зупинитися на правовому аналізі режиму ліцензування. Правовий режим містить три моменти: порядок придбання, порядок правореалізації й порядок припинення правоволодіння. Режимні правила можуть бути встановлені нормативним або індивідуальним актом з урахуванням волевиявлення або проти волі суб'єкта, на яких вони поширюються. Імперативні або диспозитивні засади, що характеризують правовий режим варто розглядати залежно від того, чи відносяться вони до порядку правонабуття, або правореалізації, або припинення правоволодіння. Правовий режим ліцензування характеризується диспозитивністю правонабуття, імперативністю правореалізації, поєднання цих методів при припиненні діяльності в рамках спеціального правового статусу суб'єкта ліцензійної діяльності.

Для суб'єкта адміністративного права, здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності перебуває в галузі загальних заборон, для власника ліцензії (ліцензіата), вона дозволена, але одночасно з'являються й спеціальні заборони. Це показує, що отримання ліцензії, може, розширюючи правовий статус підвладних суб'єктів, одночасно обмежувати його.

Ліцензування як метод державного регулювання застосовується в різних галузях економіки й суспільного життя для реалізації державою конкретних завдань. Ліцензування являє собою один з методів регламентації суспільних відносин (разом з реєстрацією, сертифікацією, квотуванням). Як правило, державне регулювання здійснюється на основі поєднання зазначених дозвільних методів: у сфері ліцензованої діяльності це відбу-

вається при державній реєстрації індивідуального підприємця і юридичної особи з їхньою наступною заявою до органу, що ліцензує, про видачу ліцензії. В деяких випадках ліцензування не означає наділення ліцензіата повною цивільною правоздатністю без його наступного клопотання про надання додаткових повноважень. Наприклад, освітні установи, наділені повноваженнями ліцензіата, не вправі видавати документи державного зразка без наявності свідоцтва про державну акредитацію. У цьому випадку наділення повною цивільною правоздатністю досягається при сполученні чотирьох методів: державної реєстрації, ліцензування, атестації, акредитації освітньої установи.

Ліцензування є досить ефективним механізмом державного нагляду. Воно дозволяє встановити жорстку процедуру контролю за дотриманням суб'єктами підприємництва правил здійснення будь-якого виду діяльності. При цьому розглянутий механізм дає можливість оперативно реагувати на допущені порушення прав споживачів, суспільних і публічних інтересів.

Вбачається, що видача ліцензії є фактом, що дає право здійснити контроль над дотриманням ліцензійних умов і вимог, а контроль у свою чергу дозволяє встановлювати обґрунтованість наявності в ліцензіата дозволу на здійснення певного виду ліцензії. Таким чином, ліцензування можна охарактеризувати як форму контролю за придбанням правового статусу ліцензіата, законністю дій ліцензіата.

У рамках системи ліцензування, контрольна діяльність органів виконавчої влади розглядається широко й містить у собі:

- попередній контроль, як спостереження за правомірністю дій, які має намір робити суб'єкт, що звернувся за одержанням відповідного дозволу, виявлення правообмежень, що перешкоджають зайняттю певною діяльністю, та кваліфікаційних навичок здобувача;

- поточний контроль за реально здійсню-

ваними діями ліцензіата;

- подальший контроль за законністю припинення діяльності суб'єкта ліцензування.

Взаємодія органів виконавчої влади й інших суб'єктів у ліцензійних правовідносинах не зводиться до жорсткого адміністративного контролю. Це пов'язане з тим, що елемент диспозитивності є присутнім у добровільному придбанні статусу суб'єкта ліцензійно-дозвільних відносин, а також діапазон організаційної взаємодії між ними досить широкий, використовуються й неправові форми, такі дії, як пропозиції, вказівки, повідомлення правових позиціях або принципів управління.

Ліцензування є, з одного боку, діючим механізмом реалізації прав громадян на заняття не забороненими законом видами діяльності, з іншого боку - одним зі способів забезпечення законності, контролю за реалізацією права придбання ліцензії, і контролю за виконанням ліцензійних вимог і умов.

Ліцензування можна віднести до числа правових форм реалізації виконавчої влади, тому що воно оформляється й здійснюється на основі правового акту-дозволу (ліцензії), у результаті якого наступають юридичні наслідки. Юридичні наслідки виражаються у виникненні адміністративно-правових відносин між ліцензіатом і органом виконавчої влади, що видали ліцензію (контроль із боку органа, що ліцензує, можливість залучення ліцензіата до адміністративної відповідальності у випадку порушення умов, що становлять зміст ліцензії, призупинення дії ліцензії).

Ліцензійно-дозвільна діяльність стосується не лише органів виконавчої влади, що здійснюють ліцензування, здобувачів ліцензії, ліцензіатів, але й у цілому громадян і організацій як споживачів виробленої продукції, товарів і надаваних послуг.

Таким чином, проникаючи в сфери економічного й соціального життя, ліцензування дає можливість дотримувати балансу інтересів споживачів і інших суб'єктів, з одного

боку, і держави, з іншого.

Ліцензування є способом захисту прав споживача (їхнього життя й здоров'я) від придбання неякісних товарів і наданих некваліфікованих послуг. Здійснюючи ліцензування окремих видів діяльності, можна обмежити вихід на споживчий ринок товарів і послуг, що не мають відповідних якісними характеристиками, контролювати професійний рівень підготовки організацій і осіб, що безпосередньо виробляють продукцію або надають послуги, тим самим, захищаючи інтереси споживачів. Не випадково для цілого ряду видів діяльності відсутність сертифіката відповідності є підставою для відмови у видачі ліцензії.

Слід зазначити, що цілі ліцензування не можуть бути зведені також винятково до оцінки здатності суб'єкта здійснювати ту або іншу діяльність, як це встановлено в окремих нормативних актах про ліцензування: наявність такої здатності ще не забезпечує захист прав споживачів і інтересів суспільства в цілому.

Крім того, ліцензування служить ефективним методом здійснення державою фіскальної політики, тому що сплата державного збору є додатковим джерелом поповнення державного бюджету.

Змінити орієнтацію цілей ліцензійної діяльності органів державної влади з фіскальної на соціально значущі можливо шляхом обмеження граничних розмірів державних зборів реальними витратами на здійснення ліцензування й наступного контролю за дотриманням умов дії ліцензії.

У зв'язку із системним підходом, ліцензування можна охарактеризувати як діяльність, що за своєю природою пов'язана з організацією поведінки учасників адміністративно-правових відносин і розгляду їхніх можливостей у досягненні поставлених цілей. Тим самим, ліцензування як комплекс правовідносин, являє собою сукупність множинних взаємозв'язків та взаємозалежностей, що потребують спеціального аналізу. Із правової

точки зору, метою такого аналізу служить удосконалювання нормативних правових актів, а також методів регулювання виникаючих правовідносин.

Ліцензування служить важливим засобом управлінського впливу. Окремі права й обов'язки з'являються лише у зв'язку з наявністю ненормативного акту, яким є вирішення-акт-дозвіл. Він слугує індивідуальним регулятором суспільно значимої поведінки. Ліцензування є одним з заходів з боку держави, покликаним забезпечити публічний інтерес. Зміст реалізації даного заходу полягає в збалансуванні певним чином публічного й приватного інтересу.

Ліцензування як сукупність юридичних дій, без сумніву, являє собою впорядковану систему елементів. Адже в протилежному випадку - безсистемні дії не можуть додержуватися досягнення якої-небудь суспільної мети. Зокрема, основу ліцензування становить сам акт видачі ліцензії, що містить у собі як безпосередньо видачу ліцензії, так і ряд підготовчих дій, які покликані вирішити питання про можливість такої видачі. До підготовчих дій відносяться: прийом і реєстрація документів, необхідних для видачі ліцензії, розгляд документів у встановлений строк, проведення перевірок і експертизи, ухвалення рішення про видачу ліцензії, оформлення ліцензії і її реєстрація. У спеціально передбачених у законодавстві випадках анулювання й призупинення дії ліцензії.

Обов'язковим суб'єктом ліцензійних правовідносин є уповноважені органи керування, які відповідно до законодавства здійснюють ліцензування, іншими суб'єктами є господарюючі суб'єкти, діяльність яких викликає підвищений інтерес із боку держави і їм контролюється. Правовідносини, що складаються в процесі ліцензування між органами виконавчої влади, що здійснюють ліцензування, і ліцензіатами носять публічний характер.

Узагальнюючи наведене, можна зробити висновок про те, що ліцензування являє со-

бою форму діяльності спеціально вповноважених органів виконавчої влади, що виражається в офіційному визнанні за певними суб'єктами прав на заняття окремими видами діяльності, а також здійснення контролю за фактично здійснюваними діями з метою забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави, захисту майнових інтересів громадян і юридичних осіб.

Ліцензійно-дозвільна діяльність - це врегульований адміністративно-правовими нормами комплекс дій органів виконавчої влади по здійсненню заходів, пов'язаних з наданням, призупиненням, поновленням, анулюванням ліцензій (дозволів) і контролем за дотриманням відповідних вимог і умов.

Що стосується співвідношення понять «дозвільна діяльність» та «дозвільна система» слід зазначити таке. Про дозвільну систему можна говорити у випадку, коли мається на увазі сукупність певних процедур, пов'язаних із наданням дозволів на окремі об'єкти, а також контролем за дотриманням відповідних правил набувачами дозволів. Так, в Постанові Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576, що затвердила Положення про дозвільну систему, дано визначення цієї системи як особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. В.А. Гуменюк зазначає, що об'єктами дозвільної системи в широкому розумінні є дії фізичних або юридичних осіб щодо таких предметів, створіння чи процесів у сфері живої та неживої природи, а також суспільстві, неврегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди інтересам, які охороняються законом [7, с.331].

Отже, дозвільна діяльність щодо підприємства являє собою складову дозвільної системи у широкому розумінні.

Спрямованість дозвільної діяльності щодо підприємництва визначена чинним законодавством. Аналіз нормативно-правових актів, якими встановлений обов'язок щодо отримання документів дозвільного характеру (Митний кодекс України, Господарський кодекс України, Закони України: «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про нотаріат», «Про захист економічної конкуренції», «Про дорожній рух» та інші, «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» та інші; Указ Президента України «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності» та інші) дозволяє зробити висновок про те, що дозвільна діяльність щодо підприємництва спрямована на реалізацію державної політики у сфері регулювання підприємництва, захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад, громадян, забезпечення безпеки громадян, громадського порядку, охорону навколишнього природного середовища, вільний розвиток конкуренції.

Ознаками дозвільної діяльності щодо підприємництва можна назвати такі: 1) об'єктами дозвільної діяльності є як сфера підприємництва в цілому, так і її окремі види; 2) здійснюється певними суб'єктами - органи виконавчої влади, повноваження яких визначені чинним законодавством; 3) дозвільна діяльність є цілеспрямованою; 4) має організаційно-розпорядчий характер; 5) є підзаконною; 6) є державно-управлінською діяльністю; 7) реалізується у формі документів дозвільного характеру.

Якщо сферу підприємництва розглядати з позицій системного підходу, внутрішньо системними є відносини між різними суб'єктами господарювання, оскільки, згідно ст.42 ГК [8] підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, яка здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних та соціальних результатів та отримання прибутку. Зов-

нішніми є відносини між суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами, які не належать до сфери підприємництва. Такими суб'єктами є, зокрема, уповноважені державні органи, органи місцевого самоврядування, які здійснюють зовнішній вплив на сферу підприємництва шляхом видачі дозволів, тобто здійснення дозвільної діяльності. Отже, дозвільну діяльність слід розглядати як зовнішню відносно підприємництва.

На підставі наведених ознак можна сформулювати поняття дозвільної діяльності щодо підприємництва. Дозвільна діяльність в сфері підприємництва – цілеспрямована, підзаконна, організаційно-розпорядча, зовнішня діяльність уповноважених органів виконавчої влади (їх посадових і службових осіб) щодо видачі документів дозвільного характеру і спрямована на реалізацію державної політики у сфері регулювання підприємницької діяльності, захисту прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад, громадян, забезпечення безпеки громадян, громадського порядку, охорони навколишнього природного середовища, вільного розвитку конкуренції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. - М., 1998.
2. Административное право : учебник / под. ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002.
3. Ионова Ж. А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж. А. Ионова // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 46–50.
4. Саніахметова Н. О. Підприємницьке право : навч. посібн. / Н. О. Саніахметова. - 3-тє видан., переробл. і доп. - К. : А.С.К., 2005. – 912 с.
5. Щербина В. С. Господарське право : підручник / В. С. Щербина.- 2-е вид., переробл. і доп. - К. : Юрінком Інтер, 2005. – 592 с.

- | | |
|--|--|
| <p>6. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. - М. : Юристъ, 2002.</p> <p>7. Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. акад. АПрНУ, проф.</p> | <p>О. М. Бандурки. - Х. : Вид-во НУВС, 2004. – 448 с.</p> <p>8. Господарський кодекс України // ВВР України. - 2003. - №№ 18, 19-20, 21-22. - Ст. 144.</p> |
|--|--|

Усенко Г. С. Поняття та зміст ліцензійно-дозвільної діяльності в сфері підприємництва / Г. С. Усенко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 530–536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10ugvcp.pdf>

Щодо системи ліцензування розглянуті контрольна діяльність органів виконавчої влади, ознаки дозвільної діяльності щодо підприємництва, перелік видів діяльності, здійснення яких можливо лише після одержання ліцензії або дозволу; сформульоване поняття дозвільної діяльності щодо підприємництва.

Усенко Г.С. Понятие и содержание лицензионно-разрешительной деятельности в сфере предпринимательства

Относительно системы лицензирования рассмотрены контрольная деятельность органов исполнительной власти, признаки разрешительной деятельности в отношении предпринимательства, перечень видов деятельности, осуществление которых возможно лишь после получения лицензии или разрешения; сформулировано понятие разрешительной деятельности относительно предпринимательства.

Usenko G.S. Concept and the Maintenance of Licensing-Allowing Activity of Business Sphere

Concerning licensing system are considered control activity of enforcement authorities, signs of allowing activity concerning business, the list of kinds of the activity, which realization it is possible only after license or permission reception; the concept of allowing activity concerning business is formulated.