

А. Баженова,
здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ОГЛЯД НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

На сьогоднішній день одним із найбільш ефективних механізмів державного регулювання ринкових відносин можна вважати ліцензійну систему, яка є «індикатором типу економіки держави, рівня її розвитку, відображає стабільність економічних процесів» [1, с. 115]. Водночас інститут ліцензування часто виявляє себе в якості неповороткого і корумпованого механізму, що вже не приносить того ефекту, який був закладений під час його впровадження. У зв'язку із проведенням адміністративної реформи, зміною підходу до методу адміністративного права та в межах сталого курсу на усунення адміністративних бар'єрів, що заважають розвитку малого та середнього бізнесу, особливої актуальності набувають проблеми розробки теоретичних основ інституту ліцензування, визначення його місця в системі адміністративно-правових інститутів та особливостей адміністративно-правового регулювання порядку ліцензування, виявлення правової природи і недоліків сучасного ліцензування, прогнозування скорочення ліцензованих видів діяльності, систематизації органів ліцензування тощо.

Метою статті є проведення комплексного аналізу стану наукового опрацювання питання правового регулювання ліцензування господарської діяльності, виявлення прогалин, дискусійних, проблемних, малодосліджених та недосліджених моментів, а також перспектив подальших наукових розробок. Адекватно меті поставлені наступні завдання: виявити наявні на

сьогодні наукові публікації (дисертації, монографії, підручники, навчальні посібники, статті в періодичних наукових виданнях тощо), присвячені ліцензуванню господарської діяльності; провести узагальнюючий огляд їх змісту; проаналізувати здобутки науковців, їх досягнення і недоліки, помилки і прогалини; визначити основні тенденції у поглядах фахівців на проблему з огляду на те, що вже зроблено в науці; виявити актуальність, рівень розробленості проблеми, напрямки подальших досліджень.

Наукові дослідження для цілей огляду умовно поділено на певні групи. У першій групі нами розглянуто наукові публікації, присвячені дозвільній діяльності в цілому. Друга група присвячена власне ліцензуванню. У цій групі доцільно виділити адміністративно-правові та господарсько-правові дослідження ліцензування. Окремо проаналізовано наукові публікації, предметом яких є державне регулювання підприємницької діяльності, та роботи спеціалістів з адміністративного права зарубіжних країн.

Оскільки ліцензійне провадження є видом дозвільного провадження, необхідно розглянути наукові праці, присвячені дозвільній діяльності. Цінним джерелом інформації є висновки дослідників проблематики дозвільної системи щодо ознак адміністративної діяльності, поняття дозвільної системи, її об'єкта, етапів історичного становлення дозвільної системи, поняття акта державного управління та вимог до нього, правил видачі дозволів, а також



щодо контролю за об'єктами дозвільної системи та адміністративно-правової відповідальності за порушення правил дозвільної системи. Формулюються поняття, ознаки і принципи дозвільної діяльності щодо підприємництва, визначаються підстави віднесення певної сфери підприємницької діяльності до предмета адміністративно-правового регулювання, пропонуються певні критерії, за допомогою яких можуть бути визначені види підприємницької діяльності або певні сфери підприємництва, які потребують видачі дозволів. Визначається поняття дозвільної послуги суб'єкта публічної адміністрації, ознаки дозвільних послуг, предмет адміністративно-правового регулювання та об'єкт дозвільних послуг суб'єктів публічної адміністрації.

У межах робіт зазначеної групи проводиться огляд сутності, особливостей і структури адміністративного процесу, аналіз дозвільного провадження (його поняття, предмета і завдання, правового регулювання), характеристика його видів, серед яких виділяється реєстраційно-ліцензійне провадження. Ліцензування досліджується авторами цієї групи оглядово, у рамках одного з видів дозвільного провадження. Серед таких досліджень варто виділити дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук С.В. Лихачова «Дозвільне провадження в адміністративному процесі» [2] та І.В. Солошкіної «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва» [3].

Очевидно, що названі наукові праці не є спеціалізованими дослідженнями адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності, оскільки присвячені більш широкій проблематиці, тому в їх межах ліцензування не досліджувалось комплексно, що не виключає, однак, використання певних висновків і напрацювань також у сфері ліцензування. Зокрема, зазначені дослідження дозволяють зробити висновок, що головне в адміністративному процесі складає

те, що він є порядком реалізації громадянами та юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері. Нове розуміння сутності дозвільної системи повинно виходити з реалій зміни політичних й економічних орієнтирів України і будуватися з урахуванням пріоритетних суспільних цінностей, насамперед, прав людини і громадянина. Законодавче забезпечення прав громадян повинно бути визначене в якості головної задачі всіх органів виконавчої влади (в тому числі, зрозуміло, й тих, що здійснюють ліцензійно-дозвільну систему), по-друге, демократизм адміністративної політики передбачає рівність сторін в управлінських відносинах, відкритість виконавчої влади і відповідальність її органів.

Фундаментальну ж основу дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності становлять праці юристів – фахівців у галузі адміністративного права, що присвятили свої дослідження ліцензуванню.

У вказаних дослідженнях вчені наводять авторські визначення ліцензування в тому чи іншому аспекті (як правового режиму, форми виконавчої діяльності тощо), виявляють його характерні особливості й ознаки, аналізують історичний аспект та підстави введення ліцензування, формулюють певні критерії віднесення видів господарської діяльності до таких, що потребують ліцензування, розглядають ліцензійне провадження, перелік необхідних документів для отримання ліцензій, пропонують виділення стадій та етапів ліцензування господарської діяльності, здійснюють класифікацію ліцензій за різними підставами. Також у роботах цієї групи досліджуються особливості нагляду і контролю, проблеми адміністративної відповідальності у сфері ліцензування господарської діяльності, зустрічаються пропозиції щодо прийняття Ліцензійного кодексу України.

Крім того, предметом наукових пошуків дослідників проблематики адміністративно-правового регулювання



ліцензування господарської діяльності були проблеми місця інституту ліцензування в науці адміністративного права та його віднесення до певної галузі права, ліцензійні правовідносини, а також окремі види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (ліцензування торговельної, страхової, освітньої діяльності, діяльності у сфері електроенергетики тощо), а також органи, до компетенції яких входить його здійснення.

Серед адміністративно-правових досліджень ліцензування господарської діяльності варто відзначити кандидатську дисертацію Л.В. Шестак «Ліцензування як адміністративно-правовий інститут» [4], а також дисертаційне дослідження О.В. Кашперського «Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні» [5].

Водночас адміністративно-процесуальна правосуб'єктність суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері ліцензування, її зміст, особливості, класифікація суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері ліцензування, правові форми прийняття суб'єктами рішень у сфері ліцензування не були предметом комплексного дослідження і потребують додаткового наукового вивчення.

Позиція, за якою ліцензування – це інститут виключно адміністративного права як галузі права, не є безспірною. Так, у науковій літературі поширені думки, що ліцензування є міжгалузевим інститутом, що поєднує норми адміністративного і господарського права, або навіть, що ліцензування є інститутом господарського права. Цим пояснюється наявність господарсько-правових досліджень проблем ліцензування. Так, заслуговують на увагу наукові статті та дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Е.Е. Бекірової «Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності» [6], а також ґрунтовне господарсько-правове дослідження ліцензування – дисертація на

здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.І. Шпомер «Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект)» [7]. У названих працях ліцензування розглядається як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності, умова здійснення певних видів господарської діяльності, підстава виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, засіб державного регулювання господарської діяльності. Е.Е. Бекірова й А.І. Шпомер аналізують поняття та формулюють цілі ліцензування, визначають критерії, за якими окремі види господарської діяльності підлягають ліцензуванню, досліджують процедурні аспекти ліцензування у сфері господарювання.

Ліцензування є одним із засобів державного регулювання господарської діяльності. У цьому контексті ліцензування є дієвим засобом, за допомогою якого держава може здійснювати як позитивний, так і негативний вплив на економіку. Тому у процесі дослідження інституту ліцензування також слід звертатись до наукових праць щодо державного регулювання підприємницької діяльності. Серед таких варто виділити дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук О.П. Рябченко «Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект)» [8] та кандидатську дисертацію Т.С. Васильєвої «Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні» [9].

У наукових роботах цієї групи досліджуються проблеми вдосконалення механізму організаційно-правового впливу держави на підприємництво як одного з необхідних умов розвитку малого і середнього бізнесу. Обґрунтовується висновок про ключову роль держави у створенні сприятливих економічних і правових умов для розвитку приватної ініціативи. Доведено, що головним недоліком організаційно-правового регулювання підприємництва є



наявність адміністративно-бюрократичних перешкод. Для ґрунтового наукового дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності важливо дослідити поняття державного управління економікою, причини, що зумовлюють його необхідність, його мету, принципи, функції, форми та методи. Зазначені вище роботи дозволяють розглянути ліцензування в межах більш широкої сфери – як засобу державного регулювання економіки, виявити його мету і призначення, необхідність запровадження і напрямки розвитку.

Звичайно, проблема адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності була предметом дослідження спеціалістів з адміністративного права зарубіжних країн. Розглядаючи наукові публікації російських та білоруських учених, можна виділити такі основні напрямки їх досліджень: підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання, підстави й межі адміністративно-правового регулювання підприємницької діяльності, його форми і методи, концепція адміністративно-господарського правовідношення, поняття, види і принципи ліцензування, питання сутності і системи ліцензування в Російській Федерації, адміністративно-правового режиму ліцензування, ліцензійного провадження та адміністративної відповідальності у сфері ліцензування. В окремих роботах пропонується провести систематизацію ліцензійного законодавства у вигляді єдиного Ліцензійно-інституційного кодексу РФ. Визначається права природа, місце і роль ліцензування в механізмі правового регулювання суспільних відносин в умовах політики лібералізації економіки, що проводиться в Республіці Білорусь, і напрацювання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення правозастосовної діяльності ліцензуючих органів.

У цій групі наукових досліджень варто виділити роботи А.Б. Багандова

– автора першого в Росії повноцінного навчального посібника з ліцензійного права [1], який відображає як теоретичні аспекти, так і деякі практичні моменти ліцензування окремих видів діяльності. Слід відзначити також дисертаційне дослідження Т.В. Червякової «Інститут ліцензування як елемент дозвільної системи» [10].

Проте праці вчених інших країн не можна вважати такими, що дають підстави стверджувати про достатньо повне розкриття проблеми, оскільки вони або ґрунтуються на законодавчому матеріалі, що має низку помітних відмінностей від законодавства України, або містять аналіз лише окремих аспектів теоретичних і практичних проблем, що виникають у сфері ліцензування.

Здійснений аналіз дозволив дійти висновку про те, що попри значну увагу науковців до означеної проблеми, велика кількість питань усе ще залишається недослідженою, а отже, проаналізовані питання є актуальними з теоретичної та практичної точок зору, а тому є всі підстави для вивчення цієї проблеми. Підсумовуючи огляд літератури в галузях, що тією чи іншою мірою стосуються проблематики ліцензування господарської діяльності, можна зробити висновок про те, що багато аспектів проблеми правового регулювання ліцензування господарської діяльності в Україні залишаються практично не дослідженими. Чимало питань, хоч і досліджувалися багатьма авторами, залишаються не вирішеними і дискусійними (наприклад, дискусія щодо критеріїв виділення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, щодо правової природи інституту ліцензування, порядку ліцензування тощо).

Мало дослідженим є правовий статус суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері ліцензування господарської діяльності, світовий досвід адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності, що дає перспективи для подальших досліджень означеної проблематики.





Ключові слова: ліцензування господарської діяльності, огляд наукових досліджень, дозвільна діяльність.

Стаття присвячена аналітичному огляду наукових досліджень проблеми адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності, виявленню дискусійних, малодосліджених та недосліджених питань, а також перспектив подальших наукових розробок.

Стаття посвячена аналітичному обзору научных исследований проблемы административно-правового регулирования лицензирования хозяйственной деятельности, выявлению дискуссионных и неисследованных вопросов, а также перспектив дальнейших научных разработок.

This article is devoted to the analytical review of researches of problem of administrative law regulation of the licensing of economic activities, identify discussion, scantily explored and unexplored issues and prospects of further scientific developments.

Література

1. Лицензионное право РФ : учебно-практ. пособие / А.Б. Багандов ; под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. – М. : Изд-во «Эксмо», 2004. – 640 с.

2. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Лихачов ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2001. – 20 с.

3. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Солошкіна ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 195 с.

4. Шестак Л.В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.В. Шестак ; Національна академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2005. – 188 с.

5. Каішперський О.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Каішперський ; Київ. міжнар. ун-т. – Х., 2011. – 193 с.

6. Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.04 / Е.Е. Бекірова ; НАН України, Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2006. – 17 с.

7. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.04 / А.І. Шпомер ; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 233 с.

8. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Рябченко ; Ун-т внутр. справ. – Х., 2000. – 36 с.

9. Васильєва Т.С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.С. Васильєва ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 20 с.

10. Червякова Т.А. Інститут ліцензування як елемент разрешительной системы : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Т.А. Червякова ; Белорусский государственный экономический университет. – Минск, 2010. – 24 с.