

**ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця на
правах рукопису

АВЕР'ЯНОВА ЄВГЕНІЯ ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 346.5

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛЦЕНЗУВАННЯ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Є. В. Авер'янова

Науковий керівник – **Зельдіна Олена Романівна**,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Авер'янова Є. В. Правове регулювання ліцензування господарської діяльності. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право (081 – Право). – Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Київ, 2018.

У дисертації запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо обґрунтування теоретичних положень стосовно правового регулювання ліцензування господарської діяльності та на цій основі підготовлено і обґрунтовано пропозиції з вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

Основна частина дисертації містить вступ, три розділи, що охоплюють сім підрозділів, висновки. У Розділі 1 «Теоретичні засади ліцензування господарської діяльності» проаналізовано наявні поняття ліцензування господарської діяльності, виявлено їх переваги та недоліки, що дозволило удосконалити визначення поняття ліцензування господарської діяльності та визначити його як засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов. Досліджено розвиток законодавства незалежної України щодо ліцензування господарської діяльності, що дозволило запропонувати етапи його розвитку. Обґрунтовано узгодження Закону про ліцензування та ГК України шляхом закріплення у Законі про ліцензування такої санкції як: зупинення дії ліцензії. Вперше виокремлено особливості ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу, а саме: 1) ліцензування господарської діяльності є окремим правовим інститутом, який належить до системи господарського права; 2) основою відносин у сфері ліцензування господарської діяльності є організаційно-господарські зобов'язання; 3) ліцензуванню підлягає виключно господарська діяльність, тобто діяльність, яка за переліком виконуваних

дій подібна до ліцензованої, але при цьому не є господарською - не потребує ліцензування; 4) ліцензуванню підлягають виключно види господарської діяльності, визначені Законом про ліцензування; 5) ліцензування господарської діяльності є продовжуваним процесом, який з боку держави не обмежується лише виданням ліцензій, а включає внесення змін до ліцензії, контроль за додержанням суб'єктом господарювання ліцензійних вимог, прийняття рішення про анулювання ліцензії тощо; 6) ліцензування господарської діяльності характеризується можливістю застосування до суб'єкта господарювання особливих видів відповідальності – зупинення дії ліцензії та анулювання ліцензії; 7) ліцензування господарської діяльності безпосередньо пов'язано із набуттям суб'єктом господарювання правоздатності у визначених законом випадках. Удосконалено обґрунтування положення стосовно того, що інститут ліцензування господарської діяльності належить до системи господарського права. Удосконалено критерії віднесення виду господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню, в частині того, що вид господарської діяльності повинен відповідати одному з наступних критеріїв: а) наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності (діяльність становить потенційну загрозу обороні або безпеці держави; провадження господарської діяльності становить небезпеку для навколишнього середовища чи є небезпечною для життя невизначеного кола осіб, які не приймають участі в її провадженні; діяльність приносить високий прибуток та підлягає підвищеному контролю з боку держави); б) необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності.

У Розділі 2 «Правові засади ліцензування господарської діяльності» проведений комплексний аналіз нормативно-правових актів, які регулюють порядок отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності, судової практики, що дозволило виявити проблеми правозастосування та запропонувати напрями вдосконалення законодавства України. Виявлено норми підзаконних нормативно-правових актів, які потрібно привести у відповідність до базового закону про

ліцензування. Дістали подальшого розвитку положення щодо: узгодження базового закону у сфері ліцензування господарської діяльності з нормами ГК України; порядку ліцензування зовнішньоекономічної діяльності. Вперше запропонована та обґрунтована класифікація порядку ліцензування господарської діяльності, в залежності від специфіки правового регулювання відносин щодо організації та здійснення ліцензованої діяльності тощо, з виокремленням трьох видів: 1) загальний; 2) особливий; 3) спеціальний. Удосконалено обґрунтування доцільності впровадження у систему ліцензування принципу мовчазної згоди, що дозволить вирішити проблеми невиконання строків видачі ліцензії. Дістали подальшого розвитку положення щодо застосування автоматичного правонаступництва, на час переоформлення ліцензії, зокрема, обґрунтовано, що воно може застосовуватися лише у випадку реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення, в інших випадках необхідне обов'язкове попереднє встановлення органом ліцензування наявності у правонаступника матеріальної та кадрової бази для здійснення ліцензованого виду діяльності. Удосконалено положення щодо переліку адміністративних правопорушень, за вчинення яких особи, що несуть відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів, притягуються до адміністративної відповідальності у загальному порядку шляхом включення до нього порушення законодавства щодо ліцензування господарської діяльності. Дістали подальшого розвитку положення щодо процедури отримання ліцензії у випадку відсутності ліцензійних вимог шляхом запровадження права здійснення діяльності без отримання ліцензії виключно до затвердження відповідних ліцензійних умов.

У Розділі 3 «Врахування європейського досвіду як спосіб вдосконалення законодавства України у сфері ліцензування господарської діяльності» проведено аналіз зарубіжного законодавства щодо ліцензування господарської діяльності, що дозволило вперше виокремити спільні підходи законодавства Федеративної Республіки Німеччини, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії та Республіки Польщі у сфері ліцензування та обґрунтувати доцільність їх врахування у законодавстві України, а саме: децентралізація повноважень щодо

видачі ліцензій; затвердження умов ліцензування в межах регіону; індивідуальне професійне ліцензування; забезпечення соціальної складової; уніфікація ліцензійних вимог із загальноєвропейськими нормами; регулювання суспільно небезпечних видів діяльності за допомогою жорстких вимог та ретельного контролю. З урахуванням європейського досвіду вперше обґрунтовано таку підставу для відмови у видачі ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами як: наявні факти ненадійності у забезпеченні вимог законодавства України щодо торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами. Дістали подальшого розвитку положення щодо впровадження процедури відкритих конкурсів у процесі видачі ліцензії на види господарської діяльності, які пов'язані з використанням обмежених ресурсів. Проаналізовано норми права, які стосуються адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері ліцензування господарської діяльності, що дозволило удосконалити позиції, які мають бути імплементовані до законодавства України. Запропоновано, для дотримання принципів ліцензування та збереження цілісності системи ліцензування України, виключити необхідність ліцензування поштових послуг, а також імплементувати загальні європейські вимоги до страхових компаній без переходу до ліцензування класів страхування замість ліцензування виду страхової діяльності. Удосконалено положення щодо порядку ліцензування діяльності з урахуванням зобов'язань Україні щодо адаптації національного законодавства до європейських норм: з перевезень автомобільним та залізничним транспортом; з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів).

Практичне значення отриманих результатів полягає, зокрема, у правотворчості: вдосконалення положень нормативно-правових актів щодо ліцензування господарської діяльності, використання теоретичних положень і висновків дисертаційної роботи в процесі законотворчої діяльності; у правозастосуванні: поліпшення практичної діяльності суб'єктів господарювання у процесі отримання ліцензії, науково-дослідницька робота та навчальний процес.

Основні пропозиції дисертантки щодо удосконалення чинного законодавства України стосовно правового регулювання ліцензування господарської діяльності,

зокрема, які стосуються впровадження принципу мовчазної згоди, діяльності суб'єкта господарювання за відсутності ліцензійних умов, вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про ліцензування тощо, прийнято до використання у правотворчій діяльності Народного депутата України Мураєва Євгенія Володимировича.

Також окремі положення дисертаційної роботи, в тому числі сформульовані за результатами аналізу вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та європейського законодавства щодо ліцензування діяльності зі страхування, використовуються у роботі ПрАТ «Страхова компанія «Страховий капітал». Основні пропозиції, сформульовані в дисертації, використовуються також у навчальному процесі при підготовці фахівців у Донецькому юридичному інституті МВС України.

Ключові слова: ліцензування господарської діяльності, господарсько-правова природа, адаптація законодавства, система господарського права, принцип мовчазної згоди.

НАУКОВІ ПРАЦІ, В ЯКИХ ОПУБЛІКОВАНІ ОСНОВНІ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Провоторова Є. Правові аспекти визначення критеріїв видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 4. С. 23–25.

2. Авер'янова Є.В. Поняття ліцензування господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 59–63.

3. Авер'янова Є.В. Порядок отримання ліцензій на здійснення господарської діяльності: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник приватного та публічного права*. 2017. № 6. Т.3. С. 3–8.

4. Авер'янова Є.В. Щодо контролю та нагляду у сфері ліцензування господарської діяльності. *Право та державне управління*. 2018. № 1. С. 65–71.

5. Авер'янова Є.В. Ліцензування господарської діяльності у спеціальному порядку: характерні риси та напрями удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7. С. 64–69.

6. Аверьянова Е.В. Формирование и развитие законодательства Украины о лицензировании хозяйственной деятельности. *Legea și viața*. 2018. №2/2. С. 3–6.

7. Авер'янова Є.В. Судова практика як основа вдосконалення законодавства України у сфері ліцензування господарської діяльності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 3(31). С. 71–75.

8. Аверьянова Е.В. Адаптация законодательства Украины в сфере лицензирования хозяйственной деятельности к законодательству ЕС. *Legea și viața*. 2018. № 9/2. С. 3–7.

НАУКОВІ ПРАЦІ, ЯКІ ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ:

9. Провоторова Є.В. Правове регулювання ліцензування експорту/імпорту товарів. *Законодательное обеспечение экономической политики государства и юридическое образование: материалы Междунар. научно-практ. конф. (Донецк-Святогорск, 16-17 апреля 2009 года)*. Донецк: Юго-восток, 2009. С. 213–215 (Форма участі – заочна).

10. Авер'янова Є.В. Особливості ліцензування господарської діяльності. *Юриспруденція – базова складова частина інтеграційних процесів і сучасної правової поведінки: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Кишинів, Молдова, 7-9 листопада 2017 року)*. Кишинів, 2017. С. 133–136. (Форма участі – заочна).

11. Авер'янова Є.В. Деякі питання правонаступництва у ліцензуванні. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 березня 2018)*. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 71–74. (Форма участі – заочна).

12. Зельдіна О.Р., Авер'янова Є.В. Щодо господарсько-правової природи ліцензування господарської діяльності. *Актуальні питання економіки, фінансів,*

обліку та права в сучасних умовах: збірник тез доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 10 вересня 2018 року): у 3 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. С. 57–59. (Форма участі – заочна) (Особистий внесок: виокремлення особливостей, які демонструють господарсько-правову природу ліцензування господарської діяльності).

ANNOTATION

Averyanova E.V. Legal regulation of licensing of economic activity. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.04 – economic law; economic procedural law. - Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2018.

The dissertation proposes a new solution of the scientific task of substantiating the theoretical provisions regarding the legal regulation of licensing of economic activity and, on this basis, proposals for the improvement of the domestic legislation in this area have been substantiated.

The main part of the dissertation contains an introduction, three sections comprising seven divisions, conclusions. In Chapter 1 «Theoretical principles of licensing of economic activity» the existing concepts of licensing of economic activity were analyzed, their advantages and disadvantages were identified, that allowed to improve the definition of the concept of licensing of economic activity and define it as a means of state regulation of economic activity, expressed in the complex of actions of the authorized state authorities regarding the official recognition of the compliance of the entity with the conditions and characteristics necessary for the implementation of a certain type of economic activity and further control over compliance with licensing conditions. The development of the legislation of independent Ukraine regarding the licensing of economic activity was explored, that allowed to propose the stages of its development. The features of licensing of economic activity, which reveal its economic legal nature, are singled out for the first time. They are: 1) the licensing of economic activity is a separate legal institution which belongs to the system of economic law; 2) the basis of relations in

the field of licensing of economic activities are organizational and economic obligations; 3) only economic activity is subject to licensing, that is, activity which according to the list of executed actions is similar to a licensed one, but is not economic - it does not require licensing; 4) only the kinds of economic activities, which are determined by the Law on Licensing, are subject to licensing; 5) licensing of economic activity is an ongoing process, which by the state is not limited to the issuance of licenses, but includes the introduction of changes to the license, control over the compliance of the subject of licensing requirements, the decision to cancel the license, etc.; 6) the licensing of economic activity is characterized by the possibility of applying to the subject of specific types of liability - the suspension of the license and the revocation of the license; 7) the licensing of economic activity is directly related to the acquisition of a legal capacity by a business entity in cases determined by law. The substantiation of the provision that the institution of licensing of economic activity belongs to the system of economic law is improved. The criteria for the type of economic activity being qualified as the economic activity which needs to be licensed have been improved, insofar as the type of economic activity must meet one of the following criteria: a) the existence of public (state) interest in the specified type of activity (activity poses a potential threat to the defense or security of the state, the conduct of economic activity poses a danger to the environment or is dangerous to the life of an uncertain range of persons who do not participate in its proceedings, the activity brings high profits and subject to increased control by the state); b) the need for special knowledge for the conduct of economic activity, where such knowledge is the main means of conducting this type of activity.

In Chapter 2 "Legal Principles of Licensing of Economic Activity" legal acts regulating the procedure of obtaining a license for economic activity, judicial practice were analyzed, which allowed to identify problems of law enforcement and offer directions for improving the legislation of Ukraine. The norms of the sub-legal normative legal acts, which need to be brought in accordance with the basic law on licensing, are revealed. Further development was obtained by the provisions regarding: harmonization of the basic law in the field of licensing of economic activity with the norms of the Commercial Code of Ukraine; the procedure for the licensing of foreign economic

activity. For the first time, the classification of orders of licensing of economic activity was proposed, depending on the specifics of legal regulation, with the distinction of three types: 1) general; 2) special; 3) peculiar. The rationale for the feasibility of introducing into the system of licensing the principle of tacit consent is improved, which will allow solving the problem of non-fulfillment of the terms of the license. The provision for the use of automatic succession at the time of reissuance of the license has got further development, in particular, it is substantiated that it can be applied only in case of reorganization of the licensee by merger, accession or transformation, in other cases it is necessary to establish the licensing body for the prior availability of the material and personnel base to perform the licensed activity. The provision for the list of administrative offenses, for which the persons responsible in accordance with the disciplinary statutes, are brought to administrative responsibility in the general order has been improved by the inclusion of violations of the legislation on licensing of economic activity. The procedure for obtaining a license in the absence of licensing requirements has been further developed through the introduction of the right to engage in activities without obtaining a license solely before the approval of the respective license conditions.

In Chapter 3 "Considering European Experience as a Way to Improve the Ukrainian Legislation in the Field of Licensing of Economic Activity" an analysis of European legislation on licensing of economic activity was conducted, which allowed for the first time to identify the general provisions of the legislation of the Federal Republic of Germany, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Poland in the field of licensing and to justify the expediency of their incorporation into the legislation of Ukraine, namely: decentralization of licensing powers; approval of licensing conditions within the region; application of individual professional licensing; ensuring the social component of the regulation of economic activity; unification of licensing requirements with European norms concerning types of activity; regulation of socially dangerous activities through licensing with stringent requirements and due diligence. Taking into account the European experience, for the first time such ground for refusal to issue a license for retail trade in alcoholic beverages and tobacco products was grounded as: the facts of unreliability in the compliance with the requirements of the Ukrainian

legislation on trade in alcoholic beverages and tobacco products. The provision on the implementation of the procedure of open competitions in the process of issuing a license for types of economic activities that involve the use of limited resources has got further development.

The work analyzes the norms of law concerning the adaptation of Ukrainian legislation to the EU legislation in the field of licensing of economic activity, which allowed to improve the positions that should be implemented in the legislation of Ukraine. The provisions on the procedure for licensing activities have been improved: for car and rail transportation; the delivery of financial services (except for professional activities in the securities market).

The practical significance of the obtained results is, in particular, in law-making: the improvement of the provisions of regulatory legal acts regarding the licensing of economic activity, the use of the theoretical positions and the conclusions of the dissertation in the process of law-making activity; in law enforcement: improvement of the practical activity of business entities in the process of obtaining a license, research work and educational process.

The main thesis proposals of the dissertation concerning the improvement of the current legislation of Ukraine regarding the legal regulation of licensing of economic activity, in particular, concerning the implementation of the principle of tacit consent, the activity of the entity in the absence of licensing conditions, improvement of administrative liability for violation of the legislation on licensing, etc., adopted for use in law-making activities of People's Deputy of Ukraine, Muraev Yevgeniy Volodymyrovych.

Also, some provisions of the dissertation, including those formulated by the results of an analysis of the requirements of the Association Agreement between Ukraine and the European Union and European legislation on the licensing of insurance activities, are used in the work of PJSC Insurance Company "Insurance Capital". The main proposals, formulated in the dissertation, are also used in the educational process in the training of specialists at the Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: licensing of economic activity, economic legal nature, adaptation of legislation, system of economic law, principle of tacit consent.

**SCIENTIFIC PAPERS TO PUBLISH MAJOR SCIENTIFIC RESULTS OF
THIS THESIS PAPER:**

1. Provotorova, E. (2009), *Pravovi aspekty vyznachennia kryteriiv hospodarskoi diialnosti scho pidlyagayut' litsenzuvannia* [Legal aspects of determining the criteria for types of economic activity that are subject to licensing], *Entrepreneurship, Economy and Law*, vol. 4, pp. 23-25.

2. Averianova, E.V. (2017), *Poniattia litsenzuvannia hospodarskoi diialnosti* [The concept of licensing of economic activity], *Entrepreneurship, Economy and Law*, vol. 11, pp. 59-63.

3. Averianova, E.V. (2017), *Poriadok otrymannia litsenzii na zdiisnennia hospodarskoi diialnosti: problemy ta shliakhy yikh vyrishennia* [The procedure for obtaining licenses for the conduct of economic activity: the problems and ways of their solution], *Scientific Journal of Public and Private Law*, vol. 6, part 3, pp. 3-8.

4. Averianova, E.V. (2018), *Shchodo kontroliu ta nahliadu u sferi litsenzuvannia hospodarskoi diialnosti* [Concerning control and supervision in the field of licensing of economic activity], *Law and Public Administration*, vol.1, pp. 65-71.

5. Averianova, E.V. (2018), *Formirovanie i razvitie zakonodatelstva Ukrainy o litsenzirovanii hozyaystvennoy deyatelnosti* [Formation and development of the legislation of Ukraine on the licensing of economic activity], *Legea și viața*, vol. №2/2, pp. 3-6.

6. Averianova, E.V. (2018), *Sudova praktyka yak osnova vdoskonalennia zakonodavstva Ukrainy u sferi litsenzuvannia hospodarskoi diialnosti* [Litigation as a basis for improvement of Ukrainian legislation in the field of business licensing], *Jurnaluljuridic national: teorie și practică*, vol. № 3(31), pp. 71- 75.

7. Averianova, E.V. (2018), *Litsenzuvannia hospodarskoi diialnosti u spetsialnomu poriadku: kharakterni rysy ta napriamy udoskonalennia* [Licensing of economic activity in a special order: characteristic features and directions of improvement], *Entrepreneurship, Economy and Law*, vol. 7, pp. 64-69.

8. Averianova, E.V. (2018), *Adaptatsiya zakonodatelstva Ukrainyi v sfere litsenzirovaniya hozyaystvennoy deyatelnosti k zakonodatelstvu ES* [Adaptation of the

legislation of Ukraine in the field of licensing of economic activities to the EU legislation], *Legea și viața*, vol. №9/2, pp. 3-7.

SCIENTIFIC PAPERS PROVING THIS THESIS PAPER MATERIALS

VALIDATION:

9. Provotorova, E. (2009), *Pravove rehuliuвання litsenzuvannya eksportu/importu tovariv* [Legal regulation of the licensing of export / import of goods], *Materialy mezhdunar. nauchno-prakt. konf. [Proceedings of International Scientific practical Conference] Zakonodatelnoe obespechenie ekonomicheskoy politiki gosudarstva i yuridicheskoe obrazovanie [Legislative support of the state economic policy and legal education]*, Donetsk-Svyatohorsk, Ukraine, April 16-17, 2009, pp. 213-215.

10. Averianova, E.V. (2017), *Osoblyvosti litsenzuvannya hospodarskoi diialnosti* [Features of licensing of economic activity], *Materialy mizhnar nauk.-prakt. konf. [Proceedings of International Scientific practical Conference] Yurysprudentsiia -bazova skladova chastyna intehratsiinykh protsesiv i suchasnoi pravovoi povedinky* [Jurisprudence is the basic component of integration processes and modern legal behavior], Chisinau, Moldova, November 7-9, 2017, pp. 133-136.

11. Averianova, E.V. (2018), *Deiaki pytannia pravonastupnytstva u litsenzuvanni* [Some issues of succession in licensing], *Materialy mizhnar nauk.-prakt. konf. [Proceedings of International Scientific practical Conference] Yurydychna nauka novoho chasu: tradytsii ta vektory rozvytku [Legal science of modern times: traditions and development vectors]*, Odessa, Ukraine, March 9, 2018, pp. 71-74.

12. Zel'dina, O.R., & Averianova, E.V. (2018), *Shchodo hospodarsko-pravovoi pryrody litsenzuvannya hospodarskoi diialnosti* [Concerning the economic and legal nature of business licensing], *Zbirnyk tez dopovidei mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf. u 3-kh chastynakh [Collection of abstracts of International Scientific Practical Conference in three parts] Aktualni pytannia ekonomiky, finansiv, obliku ta prava v suchasnykh umovakh [Topical issues of economics, finance, accounting and law in modern conditions]*, Poltava, Ukraine, September 10, 2018, part 3, pp. 57-59.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	15
ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади ліцензування господарської діяльності	24
1.1 Поняття та особливості ліцензування господарської діяльності.....	24
1.2 Генеза законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності.....	45
Висновки до розділу 1.....	71
РОЗДІЛ 2. Правові засади ліцензування господарської діяльності	74
2.1 Аналіз нормативно-правових актів України щодо ліцензування господарської діяльності	74
2.2 Порядок ліцензування господарської діяльності.....	105
2.3 Судова практика розгляду спорів щодо ліцензування господарської діяльності.....	132
Висновки до розділу 2.....	159
РОЗДІЛ 3. Врахування європейського досвіду як спосіб вдосконалення законодавства України у сфері ліцензування господарської діяльності	163
3.1 Аналіз зарубіжного законодавства щодо ліцензування господарської діяльності.....	163
3.2 Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері ліцензування господарської діяльності.....	194
Висновки до розділу 3.....	222
ВИСНОВКИ	225
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	230
ДОДАТКИ	263

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГК України – Господарський кодекс України;

ЦК України – Цивільний кодекс України;

ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України;

Закон про ліцензування – Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»;

Закон про підприємництво – Закон України «Про підприємництво»;

Угода про асоціацію – Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом;

Закон про державний нагляд – Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

Закон про телебачення – Закон України «Про телебачення і радіомовлення»;

Перелік органів ліцензування – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»;

МОН – Міністерство освіти та науки України;

Нацрада – Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;

ДАБІ – Державна архітектурно-будівельна інспекція;

Мінприроди – Міністерство екології та природних ресурсів України;

ЄС – Європейський Союз;

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини;

ЄЦБ – Європейський центральний банк;

Німеччина або ФРН – Федеративна Республіка Німеччини;

Великобританія – Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії;

Польща – Республіка Польща.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Процеси оптимізації засобів державного регулювання господарської діяльності набувають особливої значущості у період загострення економічних проблем в Україні. Увагу доцільно приділити ліцензуванню господарської діяльності, оскільки це один з основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання.

Вітчизняне законодавство про ліцензування господарської діяльності, з часу проголошення незалежності України та до теперішнього часу, є одним з таких, що динамічно розвивається та змінюється. Наразі доцільність удосконалення правового регулювання ліцензування господарської діяльності зумовлена необхідністю адаптації національного законодавства у цій сфері до європейського законодавства, а також підвищенням якості правотворчої роботи.

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. (далі – Закон про ліцензування) містить низку прогалин, зокрема: не має чіткого визначення критеріїв віднесення видів господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню, відсутня класифікація порядку ліцензування господарської діяльності залежно від специфіки правового регулювання відносин щодо організації та здійснення ліцензованої діяльності тощо. Зазначене негативно позначається на правозастосовній практиці щодо ліцензування господарської діяльності.

Окремі питання, які пов'язані з правовим регулюванням ліцензування господарської діяльності, досліджувалися такими вченими як: К.І. Апанасенко, Т.С. Васильєва, О.П. Віхров, А.В. Власюк, С.С. Вітвицький, Б.В. Деревянко, О.В. Кашперський, П.М. Пальчук, В.В. Туманов, П.М. Чистяков, М.В. Шапочкіна та іншими. У дисертації А.А. Баженової ліцензування господарської діяльності розглядається як інститут адміністративного права, що є дискусійним та не дозволяє обґрунтувати пропозиції щодо господарсько-правових аспектів досліджуваної сфери відносин. Комплексні господарсько-правові дослідження щодо ліцензування господарської діяльності (Е.Е. Бекірової, А.І. Шпомер) виконувались у 2006 році. З часу їх проведення відбулися значні зміни в соціально-економічній сфері, з'явилися

нові нормативно-правові акти щодо ліцензування господарської діяльності, що не відображено у зазначених дослідженнях. Не знайшли належного висвітлення у науковій літературі питання: визначення юридичної природи відносин у сфері ліцензування та віднесення їх до організаційно-господарських; адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері ліцензування господарської діяльності тощо.

Вказане підтверджує актуальність та доцільність проведення комплексного дослідження з метою формування цілісного наукового підходу до ліцензування господарської діяльності, що і обумовило вибір теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до планів науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах теми «Модернізація господарського законодавства як передумова сталого розвитку України» (ДР № 0117U002308), в якій дисертантка брала участь як співвиконавець і досліджувала правове регулювання ліцензування господарської діяльності, що дозволило обґрунтувати теоретичні положення та розробити пропозиції щодо удосконалення законодавства.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дослідження є обґрунтування нових положень щодо правового регулювання ліцензування господарської діяльності та розроблення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства України.

Мета дослідження обумовила формулювання і вирішення наступних *завдань*:

проаналізувати теоретико-правове забезпечення та визначення поняття і особливостей ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу;

дослідити генезу законодавства, яке регулює ліцензування господарської діяльності, та обґрунтувати етапи його розвитку;

проаналізувати нормативно-правові акти щодо ліцензування господарської діяльності та сформулювати пропозиції стосовно приведення підзаконних нормативно-правових актів у відповідність до законодавства;

дослідити порядок ліцензування господарської діяльності та обґрунтувати його класифікації;

узагальнити судову практику стосовно ліцензування господарської діяльності та виокремити проблемні питання, які негативно впливають на процес правореалізації;

проаналізувати зарубіжне законодавство щодо ліцензування господарської діяльності та виявити норми права, які доцільно врахувати у законодавстві України;

дослідити процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС стосовно ліцензування господарської діяльності та надати пропозиції щодо напрямів його удосконалення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо ліцензування господарської діяльності.

Предметом дослідження є правове регулювання ліцензування господарської діяльності.

Методи дослідження. У процесі дослідження правового регулювання ліцензування господарської діяльності були використані такі методи наукового пізнання: діалектичний, історичний, логіко-юридичний, формально-логічний, системно-структурний, порівняльно-правовий.

Діалектичний метод застосовувався при дослідженні поняття ліцензування господарської діяльності (підрозділ 1.1). Історичний метод використано для періодизації законодавства, яке регулює ліцензування господарської діяльності (підрозділ 1.2). Логіко-юридичний метод дозволив проаналізувати зміст нормативно-правових актів щодо ліцензування господарської діяльності, виявити недоліки й обґрунтувати пропозиції щодо їх усунення (підрозділ 2.1). За допомогою формально-логічного методу здійснено аналіз судової практики, виявлено стан адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері ліцензування господарської діяльності (підрозділи 2.3, 3.2). Системно-структурний метод застосовано при дослідженні порядку ліцензування господарської діяльності (підрозділ 2.2). За допомогою порівняльно-правового методу здійснено аналіз європейського законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності та узагальнено норми права, які доцільно врахувати у законодавстві України (підрозділ 3.1).

Науково-теоретичну основу дисертації, крім вищезазначених, склали також праці таких вчених, як: А.Г. Бобкова, Р.А. Джабраїлов, О.Р. Зельдіна, В.К. Мамутов, О.П. Подцерковний, В.В. Поєдинок, І.Д. Пастух, В.А. Устименко, А.О. Шеваріхін, В.С. Щербина та ін.

Емпірична база дослідження представлена нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших органів державної виконавчої влади, проектами законів, нормативними актами зарубіжних країн, директивами та регламентами ЄС, матеріалами судової практики.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що на основі комплексного дослідження теоретичних засад інституту ліцензування господарської діяльності підготовлено нові теоретико-практичні положення та рекомендації щодо вдосконалення національного законодавства у частині правового регулювання здійснення ліцензування господарської діяльності.

Вперше:

запропоновано та обґрунтовано класифікацію порядку ліцензування господарської діяльності залежно від специфіки правового регулювання з виокремленням трьох видів: 1) загальний – уніфікований порядок ліцензування, який встановлюється Законом про ліцензування; 2) особливий – порядок ліцензування, який ґрунтується на нормах Закону про ліцензування, але має певні особливості, визначені спеціальним законодавством; 3) спеціальний – порядок ліцензування, який закріплюється спеціальними законами та не передбачає поширення дії Закону про ліцензування;

виокремлено та аргументовано особливості ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу;

виявлено спільні підходи у законодавстві Федеративної Республіки Німеччини, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, а також Республіки Польщі щодо сфери ліцензування, які доцільно врахувати у законодавстві України, а саме: децентралізація повноважень щодо видачі ліцензій; затвердження умов ліцензування у межах регіону; індивідуальне професійне ліцензування; забезпечення соціальної складової; уніфікація ліцензійних вимог із

загальноєвропейськими нормами; встановлення жорстких вимог за допомогою ліцензування та ретельного контролю їх виконання щодо суспільно небезпечних видів діяльності;

обґрунтовано таку підставу для відмови у видачі ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами як: наявні факти ненадійності у забезпеченні вимог законодавства України щодо торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

Удосконалено:

поняття ліцензування господарської діяльності шляхом визначення його як засобу державного регулювання господарської діяльності, вираженого у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов;

теоретичні засади інституту ліцензування господарської діяльності, а саме уточнено, що цей інститут належить до системи господарського права;

критерії віднесення видів господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню, з уточненням того, що вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню виключно у тих випадках, якщо він відповідає одній з наступних вимог: а) наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності; б) необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності;

положення, які мають бути імплементовані у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, із обґрунтуванням необхідності виключення ліцензування поштових послуг, забезпечення ліцензування виду страхової діяльності замість переходу до ліцензування класів страхування;

підходи щодо впровадження у систему ліцензування принципу мовчазної згоди з уточненням того, що здобувачі ліцензії, які надали повний комплект документів та

не отримали відмову у наданні ліцензії у строки, встановлені Законом про ліцензування, вважаються такими, що отримали ліцензію;

положення щодо переліку адміністративних правопорушень, за вчинення яких особи, що несуть відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів, притягуються до адміністративної відповідальності у загальному порядку шляхом доповнення таким правопорушенням як: порушення законодавства щодо ліцензування господарської діяльності.

Дістали подальшого розвитку положення щодо:

впровадження процедури відкритих конкурсів у процес ліцензування у частині того, що видача ліцензії на види господарської діяльності, які пов'язані з використанням обмежених ресурсів, у разі надходження кількох заяв здійснюється на підставі відкритого конкурсу;

автоматичного правонаступництва, на час переоформлення ліцензії, в частині застосування його у випадку реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення, а в інших випадках обов'язкового попереднього встановлення органом ліцензування наявності у правонаступника матеріальної та кадрової бази для здійснення ліцензованого виду діяльності;

процедури отримання ліцензії у випадку відсутності ліцензійних умов шляхом впровадження права здійснення діяльності без отримання ліцензії виключно до затвердження відповідних ліцензійних умов;

узгодження Господарського кодексу України та Закону про ліцензування шляхом закріплення у Законі про ліцензування такої санкції як зупинення дії ліцензії;

переліку видів діяльності, на які не поширюється дія Закону про ліцензування, шляхом доповнення його такими видами, як: зовнішньоекономічна діяльність, що ліцензується відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», та надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів).

Практичне значення отриманих результатів полягає у заповненні прогалини в науці господарського права щодо правового регулювання ліцензування

господарської діяльності, у можливості використання теоретичних напрацювань і висновків дисертаційної роботи у процесі законотворчої діяльності з метою вдосконалення законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності, у правозастосовній практиці при здійсненні ліцензування господарської діяльності, а також для забезпечення єдності судової практики. Положення дисертаційної роботи можуть застосовуватися у науково-дослідній роботі та в навчальному процесі при підготовці посібників, підручників та методичних матеріалів, а також в рамках викладання господарсько-правових дисциплін, призначених для студентів юридичних та економічних спеціальностей.

Пропозиції, сформульовані у дисертації щодо удосконалення чинного законодавства України стосовно правового регулювання ліцензування господарської діяльності, прийнято до використання у правотворчій діяльності народного депутата України Мураєва Євгенія Володимировича (довідка № 346-379/ХА від 17.09.2018 р.).

Окремі положення дисертаційної роботи щодо вдосконалення процесу ліцензування господарської діяльності використовуються у роботі ПрАТ «Страхова компанія «Страховий капітал» (довідка № 87/1 від 12.09.2018 р.).

Окремі пропозиції, сформульовані в дисертації, використовуються у навчальному процесі при підготовці фахівців у Донецькому юридичному інституті МВС України (довідка № 2809 від 24.09.2018 р.).

Особистий внесок здобувача. Наукові результати дисертаційної роботи одержано авторкою особисто на основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових і нормативно-правових джерел, судової практики. Внесок дисертантки у праці, опубліковані у співавторстві, відзначено у списку публікацій за темою дисертації.

Апробація матеріалів дисертації. Основні результати дисертаційної роботи доповідались на Міжнародній науково-практичній конференції «Законодательное обеспечение экономической политики государства и юридическое образование» (Донецьк-Святогорськ, 2009), Міжнародній науково-практичній конференції «Юриспруденція – базова складова частина інтеграційних процесів і сучасної правової поведінки» (Кишинів, 2017), Міжнародній науково-практичній конференції

«Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку» (Одеса, 2018), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання економіки, фінансів, обліку та права в сучасних умовах» (Полтава, 2018).

Публікації. Основні результати дослідження викладено у 12 наукових працях, з яких 5 статей опубліковано у вітчизняних наукових фахових виданнях, 4 з яких – у виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз, та 3 статті – у наукових періодичних виданнях іншої держави, 4 публікації за матеріалами міжнародних науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, що включають сім підрозділів, висновків. Загальний обсяг дисертаційної роботи складає 278 сторінок, з них основного тексту – 212 сторінок. Робота містить 1 таблицю, список використаних джерел із 310 найменувань та 5 додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

1.1 Поняття та особливості ліцензування господарської діяльності

Проблема визначення поняття «ліцензування господарської діяльності» у вітчизняній юридичній науці постала відносно недавно – після переходу від планової економіки Радянського Союзу до ринкової часів незалежності, адже саме перехід до вільного ринку змусив законодавців вдатися до встановлення регулюючих засобів, таких як патентування, квотування, ліцензування. Поряд із цим очевидною стала необхідність напрацювання понятійного апарату для забезпечення потреб як законодавчої, так і правозастосовної діяльності.

Із часу запровадження вищезазначених засобів прямого державного впливу на господарську діяльність, той чи інший аспект ліцензування неодноразово ставав об'єктом наукових досліджень вітчизняних вчених-правників. Проте необхідно зауважити, що предметом дослідження переважної більшості науковців було не ліцензування господарської діяльності в цілому, а ліцензування конкретного виду господарської діяльності або окремого аспекту ліцензування, або ліцензування господарської діяльності частково аналізувалося у рамках дослідження інших, більш широких питань. Наприклад, об'єктом дослідження П.М.Пальчука було ліцензування торговельної діяльності [2], Л.І. Куц досліджувала ліцензування як частину господарсько-правового регулювання виробництва та торгівлі лікарськими засобами [3], В.В. Туманов вивчав ліцензування лотерей [4] тощо. Серед наукових робіт, присвячених окремим аспектам ліцензування господарської діяльності, доцільно відмітити наукові роботи таких вчених як: О.В. Кашперський, який дослідив адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні [5], П.М.Чистяков, який провів дослідження контролю органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню [6], М.В. Шапочкіна, предметом дисертаційного дослідження якої стали санкції у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування [7]. Певні

питання ліцензування господарської діяльності розглядалися Т.С. Васильєвою у рамках дослідження адміністративно-правового режиму господарської діяльності в Україні [8], А.В. Власюк у роботі, присвяченій адміністративно-правовим засадам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [9], тощо.

Проте такі фрагментарні дослідження не дозволяють забезпечити всебічне уявлення щодо ліцензування господарської діяльності.

Разом з цим доцільно зазначити, що у 2018 році відбувся захист дисертації А.А. Баженової «Адміністративно-правове регулювання ліцензування господарської діяльності» [10], в якій розглянуто ліцензування як предмет адміністративно-правового регулювання, суб'єкти адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності, правові форми прийняття суб'єктами рішень у сфері ліцензування господарської діяльності, структура адміністративної процедури ліцензування господарської діяльності, а також запропоновано шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання господарської діяльності. Отже, робота А. А. Баженової пропонує дослідження ліцензування господарської діяльності з точки зору адміністративно-правового регулювання. Проте, господарсько-правовий аспект, який є ключовим у питанні ліцензування господарської діяльності, у цій роботі не розглядається, основні висновки є спірними (наприклад, віднесення інституту ліцензування в цілому до галузі адміністративного права, встановлення повністю уніфікованого, єдиного порядку ліцензування видів господарської діяльності тощо).

Також необхідно зауважити, що у межах галузі господарського права було проведено два комплексні дослідження ліцензування господарської діяльності – дисертаційні дослідження А.І. Шпомер [11] та Е.Е. Бекірової [12]. Втім з часу їх проведення відбулися значні зміни у правовій, політичній, економічній, суспільній сферах життя країни, з'явилися нові нормативно-правові акти у сфері ліцензування господарської діяльності, що не відображено у зазначених дисертаційних дослідженнях, але безумовно потребує аналізу та врахування у сьогоденні.

Крім того, аналіз законодавства та наукової літератури демонструє, що досить часто поняття «ліцензування господарської діяльності» підмінюється поняттям

«ліцензування». При цьому, зміст таких нормативно-правових актів або наукових робіт вказує на те, що предметом їх регулювання чи наукового дослідження є саме ліцензування господарської діяльності, що знаходить відображення і у змісті наданих авторами визначень. Враховуючи, що поняття «ліцензування господарської діяльності» та «ліцензування» не є тотожними, а відносяться одне до одного як видове поняття до родового відповідно, така підміна понять породжує плутанину та може ускладнити як застосування законодавства, так і подальше теоретичне дослідження питання. У зв'язку із зазначеним вважаємо за необхідне уточнити, що всі визначення поняття «ліцензування», які аналізуються в даному дослідженні, розглядають ліцензування саме з позиції регулювання господарської діяльності.

Аналіз законодавчих актів як України, так і інших країн світу, дозволяє умовно розділити всі легальні визначення поняття «ліцензування» на дві групи: визначення, які роблять акцент на сутності питання та ті, які зосереджують увагу на змісті ліцензування як сукупності процедур.

Так, уособленням першої групи є визначення, що міститься в Законі про ліцензування. Ст. 1 Закону про ліцензування визначає, що ліцензування – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Зазначене визначення повністю кореспондує із ст. 14 Господарського кодексу України, яка закріплює, що ліцензування, патентування певних видів господарської діяльності та квотування є засобами державного регулювання у сфері господарювання, спрямованими на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [13]. Як вбачається із змісту зазначеної статті, кодекс хоча і не закріпив тлумачення поняття ліцензування господарської діяльності, але створив передумови до розуміння його сутності та вказав напрям для подальшої розробки визначення.

Підхід, який закладено у ГК України та який знайшов відображення у визначенні, наданому Законом про ліцензування, є продовженням державної позиції

щодо ліцензування господарської діяльності, яка була закріплена у одному з перших вітчизняних нормативно-правових актів з цього питання - Концепції розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами. Згідно із вищезазначеною Концепцією ліцензування підприємницької діяльності за її видами є складовою частиною державного регулювання підприємництва в Україні, спрямоване на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів громадян [14].

Тож не зовсім зрозуміла логіка законодавця, який у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. [15], що було прийнято на виконання зазначеної вище концепції, застосував при визначенні поняття ліцензування (господарської діяльності) концептуально інший підхід.

Визначення поняття ліцензування, що містилося у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р., є яскравим прикладом визначень, що відносяться до другої групи. Ст. 1 цього закону визначала ліцензування як видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Варто зауважити, що підхід до визначення поняття «ліцензування» як сукупності певних процедур є характерним і для законодавства деяких інших країн. Так, Указ Президента Республіки Білорусь наводить наступне тлумачення ліцензування: комплекс реалізованих державою заходів, пов'язаних з видачею ліцензій, їх дублікатів, внесеними в ліцензії змін і (або) доповнень, призупиненням, поновленням, припиненням їх дії, анулюванням ліцензій, контролем за дотриманням ліцензіатами при здійсненні ліцензованих видів діяльності відповідних ліцензійних вимог і умов [16]. Закон Республіки Молдова визначає ліцензування як сукупність процедур регулювання підприємницької діяльності, пов'язаних з видачею, продовженням, переоформленням, призупиненням і відновленням дії і анулюванням ліцензій, видачею копій та дублікатів ліцензій, веденням ліцензійних справ та

ліцензійних реєстрів, контролем за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, видачею приписів про усунення порушень ліцензійних умов [17].

Втім, тлумачення ліцензування як комплексу процедур чи дій не знайшло підтримки у вчених-правників, адже воно є неточним та поверхневим, з якого не можливо зробити висновки про мету та значення ліцензування господарської діяльності.

Можемо констатувати, що до прийняття нині діючого Закону про ліцензування вітчизняне законодавство використовувало концептуально різні підходи до одного і того ж об'єкту регулювання. Вважаємо це необґрунтованим, адже національне законодавство має складати єдину систему, яка характеризується, зокрема, термінологічною єдністю. Отже приведення термінології загального закону, який регулює відносини щодо ліцензування господарської діяльності, у відповідність із загальною концепцією, відображеною у ГК України, є безумовним кроком до вдосконалення законодавства з цього питання. В той же час, відсутність визначення ліцензування господарської діяльності у ГК України та недоліки визначення, що міститься у Законі про ліцензування, вказують на те, що законодавство в цій частині досі потребує вдосконалення.

Крім того, викликає занепокоєння, що деякі нормативно-правові акти, які також регулюють відносини у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності, досі не приведені у відповідність із загальним Законом про ліцензування.

Так, Закон України «Про телекомунікації» [18] містить визначення подібне до того, яке містилося у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Відповідно до ст. 1 цього закону ліцензування - це видача, переоформлення, продовження терміну дії, визнання недійсними, анулювання ліцензій, видача копій та дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов.

Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» визначає, що ліцензування – це видача, внесення змін, переоформлення, зупинення дії та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій; ведення ліцензійних справ,

контроль за додержанням ліцензіатами умов провадження ліцензованої діяльності, встановлених нормами і правилами з ядерної та радіаційної безпеки і фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання; видача розпоряджень про усунення порушень умов провадження ліцензованої діяльності [19].

Закон України «Про вищу освіту» містить визначення, яке докорінно відрізняється від усіх вищезазначених та розглядає ліцензування не як перелік процедур, пов'язаних із виданням ліцензій, та не як засіб державного регулювання господарської діяльності, а як процедуру визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [20].

Фактично Закон України «Про вищу освіту» розглядає ліцензування як елемент легітимації суб'єкта господарювання, що є умовою набуття ним цивільної правоздатності. Ця норма кореспондує зі ст. 91 Цивільного кодексу України [21], яка регулює питання цивільної правоздатності юридичної особи. Відповідно до ч. 3 ст. 91 ЦК України юридична особа може здійснювати окремі види діяльності, перелік яких встановлюється законом, після одержання нею спеціального дозволу (ліцензії).

Хоча підхід, застосований у Законі України «Про вищу освіту», має своїх прихильників у наукових колах та базується на нормах цивільного законодавства, які закладають підґрунтя до розуміння правосуб'єктності юридичних осіб, його не можна вважати прийнятним. У визначенні, наданому у зазначеному законодавчому акті, відсутнє розуміння сутності та мети ліцензування господарської діяльності, адже ціллю ліцензування є не визнання права суб'єкта господарювання здійснювати певний вид діяльності, а регулювання відносин у сфері цієї діяльності.

Варто зазначити, що розглянуті нами визначення ліцензування, які містяться у нормативно – правових актах, що регулюють відносини у сфері ліцензування конкретних видів господарської діяльності, суттєво відрізняються, а також мають особливість, яка може викликати проблеми при дослідженні ліцензування в цілому та ліцензування господарської діяльності зокрема. Ці нормативно-правові акти

закріплюють визначення поняття «ліцензування», але фактично мова йде не про ліцензування взагалі та навіть не про ліцензування господарської діяльності, а про ліцензування конкретного виду господарської діяльності. Так, Закон України «Про вищу освіту» надає визначення поняття «ліцензування освітньої діяльності закладів вищої освіти», Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» закріплює визначення «ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії» тощо. Використання такої, можна сказати, спрощеної термінології є загальнопоширеною практикою у спеціальних нормативно-правових актах, яка не викликає проблем при вивченні безпосередньо цих актів. Але при комплексному дослідженні правових норм, що регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, коли є необхідність використання понять без прив'язування до конкретного акту, відсутність термінологічної єдності може мати негативні наслідки.

Вважаємо, що різні підходи, інколи навіть протиріччя щодо визначення поняття у низці нормативно-правових актів ускладнюють застосування законодавства. Тому доцільним є закріпити визначення поняття «ліцензування господарської діяльності» у ГК України та законодавчому акті, який встановлює загальний порядок ліцензування. У свою чергу, нормативно-правові акти, які визначають спеціальні правила, умови, порядок тощо ліцензування у певних галузях повинні містити тлумачення понять, які стосуються саме цієї конкретної галузі, також допустиме дублювання визначень загальних понять, але такі акти не повинні давати термінологію, альтернативну до закріпленої Законом про ліцензування.

Необхідно зауважити, що поява розвинутого, детально опрацьованого понятійного апарату, який є основною складовою юридичної техніки, можлива лише як результат кропіткої та наполегливої теоретичної роботи науковців-правників. Саме тому, не зважаючи на наявність низки легальних визначень ліцензування господарської діяльності, питання продовжує дискутуватися у науковій спільноті. При чому складний характер ліцензійних правовідносин обумовлює наявність різних підходів до визначення поняття ліцензування господарської діяльності.

Так, на думку Е.Е. Бекірової, ліцензування певних видів господарської діяльності слід розглядати у декількох аспектах: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності [12, С. 49].

Фактично Е.Е. Бекірова об'єднала деякі з найбільш поширених підходів до тлумачення поняття ліцензування господарської діяльності. З іншого боку, здається не зовсім обґрунтованим розділяти такі аспекти як «умова здійснення певних видів господарської діяльності» та «підстава виникнення права здійснювати види господарської діяльності», адже вони є тісно пов'язаними. Так, наявність права здійснювати види господарської діяльності і є головною умовою законного здійснення цієї діяльності.

Пов'язує легітимацію суб'єктів господарської діяльності із ліцензуванням і Ж.І. Іонова, яка вказує, що ліцензування є формою легітимації підприємництва, тобто державного підтвердження законності входження суб'єктів у господарський обіг [22, С. 46].

Аналізуючи такий підхід до розуміння ліцензування, варто зазначити, що більш обґрунтованою є позиція Е.Е. Бекірової, яка на відміну від Ж.І. Іонової говорить про ліцензування певних видів діяльності як про один із елементів, а не форму легітимації підприємництва. Очевидно, що не може бути легітимізовано господарюючий суб'єкт або у формі ліцензування, або у формі державної реєстрації юридичної особи чи фізичної особи-підприємця. Ліцензування господарської діяльності не може бути паралельним процесом або процесом на заміну державної реєстрації, адже лише зареєстровані у встановленому порядку суб'єкти господарювання можуть претендувати на отримання ліцензії.

Таким чином, легітимація суб'єктів підприємницької діяльності в Україні може включати: один елемент — державну реєстрацію (для заняття видами діяльності, що не потребують ліцензування або патентування); два елементи — державну

реєстрацію і ліцензування (для заняття видами діяльності, що потребують ліцензування); три елементи — державну реєстрацію, ліцензування і патентування (для заняття видами діяльності, що потребують ліцензування і патентування) [23, С. 49].

Погоджуючись із тим, що в деяких випадках отримання ліцензії на здійснення певного виду діяльності є обов'язковою умовою законності входження суб'єкта господарювання на ринок, необхідно зазначити, що тлумачення ліцензування господарської діяльності як елементу легітимації не відображає повною мірою мети ліцензування господарської діяльності та його суті, а скоріше вказує на один з наслідків ліцензування.

Те саме можна сказати і про визначення, які розглядають ліцензування господарської діяльності як офіційне засвідчення (визнання) права господарюючого суб'єкта на ведення визначеного виду діяльності. Взагалі тлумачення ліцензування як елементу легітимації та як засвідчення права здійснення господарської діяльності доцільно розглядати у межах єдиного підходу, адже вони пов'язують ліцензування господарської діяльності із цивільною правоздатністю господарюючого суб'єкта. Так, існує думка, що юридична особа для здійснення ліцензованої діяльності легітимізує у встановленому порядку вже наявну правоздатність, тобто отримує державне підтвердження свого входження у господарський обіг [24, С. 103].

На нашу думку, ліцензування господарської діяльності впливає на правоздатність суб'єкта господарювання таким чином, що доповнює та розширює права та обов'язки такого суб'єкту, надаючи можливість здійснювати крім видів діяльності, які не підлягають ліцензуванню, ще і ліцензовані види господарської діяльності.

Досить поширеним є визначення ліцензування господарської діяльності як правового режиму. Так, у дисертаційному дослідженні І.Д. Пастуха ліцензування розглядається в якості правового режиму щодо окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності, який передбачає державне підтвердження та визначення меж права на їх здійснення, контроль за такою діяльністю та можливість припинення останньої за особливими підставами з боку

повноважних органів держави [25, С.7]. О. Олейник зазначає, що ліцензування є правовим режимом початку здійснення окремого, визначеного законодавством виду підприємницької діяльності, що припускає наявність таких ознак, як: факт державного підтвердження і визначення меж права на провадження господарської діяльності; державний контроль за здійснюваною діяльністю; можливість припинення діяльності на особливих підставах, визначених органами держави [26, С. 17].

Інші науковці розглядають ліцензування як правовий інститут. Так, Л.В. Шестак стверджує, що ліцензування є комплексним правовим інститутом, оскільки поєднує в собі норми адміністративного та цивільного права [27, С.8]. Т.В. Васильєва вказує, що ліцензування це сукупність правових норм, що регулюють наступні групи відносин: відносини, що виникають із приводу створення системи органів, які мають право видавати ліцензії на провадження окремих видів господарської діяльності; відносини щодо організації діяльності органів, які здійснюють ліцензування (нормативно-правового, методичного, інформаційного, матеріально - технічного забезпечення); відносини, що виникають між органами виконавчої влади й особою, яка бажає одержати, одержала чи втратила ліцензію на проведення того чи іншого виду господарської діяльності, що потребує ліцензування [28, С. 113].

Не можна не погодитися із тим, що норми, які регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, формують єдиний правовий інститут. В той же час вважаємо, що це скоріше є характерною рисою, особливістю ліцензування господарської діяльності.

Низка науковців, таких як С.С. Вітвіцький, А.О. Шевархін, А.І. Шпомер, визначають ліцензування як діяльність державних органів. Наприклад, С.С. Вітвіцький дістає висновку, що «ліцензування є формою виконавчої діяльності, вираженої в санкціонуванні, офіційному визнанні за визначеними суб'єктами прав на заняття окремими видами діяльності, коли потрібні високий професіоналізм і кваліфікація, а також здійснення контролю за фактично здійснюваними діями залежно від стану економічної безпеки держави» [29, С.192]. А.О. Шевархін,

досліджуючи ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ, розглядає його як один із спеціальних видів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ [30, С. 31].

Такий підхід здається не зовсім вдалим, адже є надто вузьким трактуванням ліцензування, яке не відображає його сутності та значення. Крім того необхідно зазначити, що ліцензування господарської діяльності передбачає певні дії не лише з боку державних органів, але й з боку суб'єктів господарювання. Навіть початок ліцензійних правовідносин має бути ініційований юридичною особою чи фізичною особою-підприємцем, що бажає провадити певний вид діяльності. Отже тлумачення ліцензування господарської діяльності як діяльності органів державної влади відображає лише один зі змістовних елементів цього поняття.

Детальний аналіз існуючих визначень ліцензування господарської діяльності дозволяє констатувати, що кожне з них дає уявлення лише про якийсь один бік ліцензування, яке є більш складним та багатогранним явищем. Варто погодитися з тими науковцями, що намагаються відобразити у визначенні як суть ліцензування господарської діяльності, так і його зовнішнє вираження у комплексі процедур. Наприклад, А.І. Шпомер пропонує таке визначення: «ліцензування господарської діяльності - це діяльність уповноважених державою органів щодо надання у встановленому порядку суб'єктам господарювання дозволів на здійснення, за певних (ліцензійних) умов, передбачених законом видів господарської діяльності та забезпечення додержання ліцензіатами ліцензійних умов, спрямована на захист прав і законних інтересів громадян та організацій, навколишнього природного середовища, а також забезпечення безпеки держави» [11, С. 10].

Втім, як вже зазначалося вище, обрання у якості дефінієнсу поняття «діяльність уповноважених державою органів» містить низку недоліків, отже, виходячи із сутності ліцензування, слід вести мову все ж таки про засіб державного регулювання.

Такий підхід до тлумачення ліцензування господарської діяльності має своїх послідовників у вітчизняній та іноземній науковій спільноті. Так, С.С. Тарасов розглядає ліцензування як такий спосіб впливу держави на господарюючих

суб'єктів, який передбачає початкове визнання за певними суб'єктами права на здійснення окремих передбачених законом видів діяльності, що виражається у видачі спеціального дозволу (ліцензії), і подальший контроль з боку уповноважених органів державного управління за фактичним здійсненням діяльності в суворій відповідності до ліцензійних вимог і умов, що включає в себе, в тому числі, і можливість припинення цієї діяльності [31, С.15-16].

Проведений аналіз наукової літератури дозволяє констатувати, що найчастіше вченими-правниками пропонується тлумачення ліцензування господарської діяльності із застосуванням наступних категорій: елемент легітимації підприємництва; діяльність державних органів; правовий інститут; засіб державного регулювання економіки; правовий режим.

З урахуванням дослідження змісту поняття ліцензування господарської діяльності, аналізу наявних дефініцій, їх переваг та недоліків, пропонується авторське трактування поняття ліцензування господарської діяльності, яке дозволить усунути існуючі суперечності та розкрити мету і сутність зазначеного терміну.

Ліцензування господарської діяльності – це засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Проведене дослідження дозволяє виокремити особливості ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу:

1. Ліцензування господарської діяльності є окремим правовим інститутом, який належить до системи господарського права.

У теорії права під правовим інститутом зазвичай розуміють систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу однорідних суспільних відносин [32, С. 248; 33, С. 260]. Очевидно, що інститут ліцензування господарської діяльності відповідає ознакам самостійного правового інституту, тому багато науковців розглядають ліцензування

господарської діяльності саме в такому контексті. В той же час, галузева ідентифікація цього правового інституту є предметом наукових дискусій. Ліцензування господарської діяльності досліджується у межах адміністративного, цивільного, господарського права тощо.

Так, деякі науковці наголошують на адміністративно-правовій природі ліцензування господарської діяльності [4; 10; 24; 30]; дехто розглядає інститут ліцензування як частину конституційного права [34]; а на думку інших, зв'язок ліцензування із правоздатністю суб'єкта господарювання вказує на його належність до цивільного права [35].

Обґрунтування господарсько-правового характеру інституту ліцензування господарської діяльності знайшло відображення в роботах: В.К. Мамутова [36], В.А. Устименко [37], А.Г. Бобкової [38], О.Р. Зельдіної [39], Р.А. Джабраїлова [37], О.М. Подцерковного [40], В.С. Щербини [41], О.П. Віхрова [42], К.І. Апанасенко [43], В.В. Поєдинок [44] та інших.

Науковці, що впевнені в адміністративному характері ліцензування, обґрунтовують це зокрема тим, що «імперативні розпорядження і заборони для ліцензійних видів діяльності встановлені не в приватному порядку і не «заради здійснення інтересів особи, якій адресована правова норма, а заради чужого інтересу», тобто в публічних цілях» [29, С. 192].

Правники, які є прихильниками концепції цивільно-правової природи ліцензування, наполягають на тому, що визначення видів діяльності, на здійснення яких потрібна ліцензія, належить до характеристики правосуб'єктності господарюючих суб'єктів і тому ліцензування є інститутом цивільного права [35, С. 92].

Науковці-господарники наполягають, що «наука господарського права ще в радянський період запропонувала теорію господарсько-управлінських відносин (В.К. Мамутов, В.В. Лаптев), яка знайшла легальну реалізацію в нормах Господарського кодексу України про організаційно-господарські правовідносини, організаційно-господарські зобов'язання (гл. 2, ст. ст. 3, 176 та ін.)» [43, С. 121]. Так, В.К. Мамутов наголошував на тому, що адміністративні відносини мають бути

відокремлені від господарсько-управлінських. Такі відносини, за твердженням науковця, виникають між підприємствами, організаціями та органами, яким вони підпорядковані, і внаслідок госпрозрахункового (економічного, майнового) характеру є видом господарських відносин, хоча за змістом і є відносинами по керівництву господарством і містять елементи «влади й підпорядкування» [43, С. 121; 45, С. 114—129; 46, С. 251—256].

О.П. Віхров наполягає, що організаційно-господарські відносини з числа господарських найтісніше межують з відносинами адміністративними. Легальна основа їх розмежування міститься в абзаці 6 ч. 1 ст. 4 ГК України. Згідно з цією нормою організаційно-господарськими слід вважати відносини управління за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт організаційно-господарських повноважень, по-перше, наділений господарською компетенцією і, по друге, здійснює названі повноваження (реалізує зазначену компетенцію) безпосередньо щодо суб'єкта господарювання. Господарською компетенцією відповідного органу вважається така, що охоплює сукупність його юридичних прав та обов'язків у сфері господарювання. Причому істотною умовою виступає обставина, що ці права та обов'язки повною мірою чи переважно стосуються саме господарської діяльності, спрямовані на її організацію, регулювання та управління нею. Не є організаційно-господарськими відносини у сфері господарювання, які складаються між окремими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, хоча й наділені господарською компетенцією, але без безпосередньої участі суб'єктів господарювання (субординаційні, координаційні чи інші відносини між різними органами державної влади, органами місцевого самоврядування, навіть якщо вони складаються у сфері господарювання і спрямовані на організацію та оптимізацію господарських зв'язків — між Кабінетом Міністрів України і міністерством, відомством, між окремими міністерствами, відомствами, між будь-яким з останніх та місцевими державними адміністраціями, радами, виконавчими органами рад та інші подібні) [47, С. 61-62].

Г.В. Пронська визначала вертикальні відносини, що складаються в процесі управління господарською діяльністю (наприклад, відносини з ліцензування господарської діяльності), як різновид господарських [43, С. 121; 48, С. 500].

А.І. Шпомер вказує, що тільки норми господарського права через регулювання ліцензійних правовідносин забезпечують збереження певного балансу приватних інтересів та відповідних потреб суспільства в цілому. Здійснюється це за допомогою застосування норм приватного та публічного права, які одержали своє закріплення у господарському законодавстві, хоча у відносинах ліцензування дуже важко виокремити приватні, за своїм характером відносини, від публічних [49, С. 184].

На думку Е.Е. Бекірової ліцензування здійснюється при організації та здійсненні господарської діяльності, з метою отримання прибутку від ліцензованої діяльності, його суб'єктами є учасники відносин в сфері господарювання, воно поєднує відносини приватноправового та публічно-правового характеру [12, С. 90]. Необхідність збалансування приватних й публічних інтересів в процесі регулювання відносин у сфері господарювання відображено у правовій літературі [50, С. 203; 36, С. 37, 53].

На наш погляд найбільш обґрунтованою та послідовною є позиція вчених господарників, які доводять, що ліцензування господарської діяльності є організаційно-господарськими правовідносинами.

Для визначення галузевої належності інституту ліцензування господарської діяльності також потрібно звернутися до норм ГК України. Так, згідно ст.1 ГК України цей Кодекс визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. Відповідно до ч.4 ст. 3 ГК України сферу господарських відносин складають господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини. Господарсько-виробничими є майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності. Під організаційно-господарськими відносинами розуміються відносини,

що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю. Внутрішньогосподарськими є відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами. Ч. 2 ст. 12 ГК України передбачає, що державне регулювання господарської діяльності включає заходи регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, серед них: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. У ч.1 ст. 14 ГК України зазначено, що ліцензування, патентування певних видів господарської діяльності та квотування є засобами державного регулювання у сфері господарювання, спрямованими на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Таким чином, ст. 1, ч.4 ст. 3, ст. 12, ч.1 ст. 14 ГК України свідчать, що відносини з державного регулювання ліцензування господарської відносяться до організаційно-господарських, а органи державної влади є суб'єктами організаційно-господарських повноважень. «Включення до ГК України ст. 12 «Засоби державного регулювання господарської діяльності» демонструє визначення юридичної природи таких відносин в доктрині господарського права та віднесення їх до господарсько-правових відносин, зокрема організаційно-правових» [40, С.22; 51, С.28].

Як справедливо зазначила А.І. Шпомер «Саме до системи господарського права, предметом регулювання якого є суспільні відносини з приводу організації та здійснення господарської діяльності, або керівництва нею, може природно належати інститут ліцензування господарської діяльності» [49, С. 184].

Таким чином, проведене дослідження демонструє, що найбільш обґрунтованим є твердження, що інститут ліцензування господарської діяльності належить до системи господарського права, яка забезпечує баланс приватних та публічних інтересів.

2. Основою відносин у сфері ліцензування господарської діяльності є організаційно-господарські зобов'язання. «Учасниками відносин, що складаються при ліцензуванні господарської діяльності є, з одного боку, суб'єкти господарювання, з іншого — суб'єкти організаційно-господарських повноважень (органи ліцензування), які наділені господарською компетенцією щодо цих суб'єктів господарювання. Вказані відносини носять відносний, взаємний характер, де праву вимоги однієї сторони протистоїть відповідний обов'язок сторони другої. Тобто ці відносини за своїми ознаками повною мірою відповідають загальним і специфічним ознакам організаційно-господарських зобов'язань... і, відповідно, є організаційно-господарськими зобов'язаннями з ліцензування господарської діяльності» [42, С. 159].

3. Ліцензуванню підлягає виключно господарська діяльність. Відповідно до ст. 3 ГК України господарською діяльністю є діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Діяльність, яка за переліком виконуваних дій подібна до ліцензованої, але при цьому не є господарською - не потребує ліцензування. Так, наприклад, п. 24 ч.1 ст. 7 Закону про ліцензування передбачає, що ліцензуванню підлягає, зокрема, такий вид господарської діяльності як перевезення пасажирів автомобільним транспортом. Відповідно до норм Закону України «Про автомобільний транспорт» [52] ліцензія видається на господарську діяльність з надання послуг з перевезення пасажирів і небезпечних вантажів на такі види робіт: надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами; надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів на таксі; надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів легковими автомобілями на замовлення. Послуга з перевезення пасажирів чи вантажів згідно із зазначеним законом - це перевезення пасажирів чи вантажів транспортними засобами на договірних умовах із замовником послуги за плату. Отже, вважаємо, що не потребуватиме ліцензування перевезення працівників підприємства з дому до місця роботи та навпаки, організоване та здійснюване цим підприємством, якщо воно

здійснюється безкоштовно для працівників. Така діяльність не є господарською, так само вона не може розглядатися як послуга з перевезення у розумінні Закону України «Про автомобільний транспорт». Навіть для цілей оподаткування зазвичай витрати на здійснення такої діяльності потрапляють до складу таких витрат: собівартості реалізованих товарів (робіт, послуг), адміністративних витрат або витрат на збут (залежно від того, для якої категорії працівників організовується перевезення), тобто включається до витрат, які необхідні для створення підприємством продукції/послуг.

Іншим прикладом може бути ліцензування професійно-технічного (курсowego) навчання на виробництві. Так, за умови організації на підприємстві індивідуального професійно-технічного навчання працівників отримувати ліцензію на здійснення освітніх послуг суб'єкту господарювання не обов'язково. Якщо ж підприємство проводитиме стажування (професійно-технічне навчання на виробництві) осіб, які не працюють на ньому, то необхідно отримати ліцензію на здійснення професійно-технічного навчання кадрів на виробництві.

4. Ліцензуванню підлягають тільки види господарської діяльності, визначені Законом про ліцензування. Ліцензування має обов'язковий характер щодо визначених видів діяльності, безконтрольне здійснення яких може бути шкідливим, не зважаючи на їх обсяг, форму власності суб'єкта господарювання, територію здійснення такої діяльності тощо.

При встановленні та зміні переліку видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, законодавець спирається на основні принципи державної політики у сфері ліцензування, закріплені в ст. 3 Закону про ліцензування. Наразі відповідно до Закону про ліцензування ліцензування виду господарської діяльності застосовується лише до такого виду, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання. Хоча ці принципи не можуть бути заміною критеріям віднесення видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, вони мають стати відправною точкою для визначення відповідних

критеріїв. Майже від започаткування в Україні ліцензування господарської діяльності навколо необхідності законодавчого закріплення критеріїв віднесення виду господарської діяльності до таких, що підлягає ліцензуванню, точилася наукова дискусія. На необхідності цього наголошували практично всі правники, які досліджували питання ліцензування господарської діяльності.

Спираючись на проведений аналіз законодавчих норм та думок науковців, можемо зробити висновок про те, що розробка та доповнення Закону про ліцензування критеріями віднесення видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, є ефективним способом вдосконалення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню. Визначення таких критеріїв дозволить не тільки провести внутрішню ревізію видів господарської діяльності, які на цей час ліцензуються, але й уникнути в подальшому безпідставного розширення чи навпаки мінімізації переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Вважаємо, що доцільним було б законодавчо закріпити віднесення виду господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню в разі, якщо він відповідає одному з наступних критеріїв:

- наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності. Цей інтерес може бути обумовлений наступними чинниками: діяльність становить потенційну загрозу обороні або безпеці держави; провадження господарської діяльності становить небезпеку для навколишнього середовища чи є небезпечною для життя невизначеного кола осіб, які не приймають участі в її провадженні; діяльність приносить високі прибутки та підлягає підвищеному контролю з боку держави.

- необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності.

5. Ліцензування господарської діяльності є продовжуваним процесом, який з боку держави не обмежується лише виданням ліцензій, а включає внесення змін до ліцензії, контроль за додержанням суб'єктом господарювання ліцензійних вимог, прийняття рішення про анулювання ліцензії тощо. Крім того, одним з аспектів цієї риси ліцензування господарської діяльності є те, що держава визнає відповідність

суб'єкта господарювання ліцензійним умовам не лише під час видачі ліцензії, а протягом всього терміну дії такої ліцензії. Виходячи з того, що до повноважень органів ліцензування відноситься контроль за виконанням ліцензійних вимог, відсутність дій уповноважених органів щодо анулювання діючої ліцензії суб'єкта господарювання фактично є офіційним визнанням того, що він все ще відповідає ліцензійним умовам. Відповідно і суб'єкт господарської діяльності, який отримав ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності, постійно провадить діяльність відповідно до встановлених ліцензійних умов. Провадження господарської діяльності із порушенням ліцензійних вимог може призвести до анулювання ліцензії та припинення права на здійснення цього виду діяльності.

6. Ліцензування господарської діяльності також характеризується можливістю застосування до суб'єкта господарювання особливих видів відповідальності – зупинення дії ліцензії та анулювання ліцензії.

ГК України передбачає, що до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності органами державної влади та місцевого самоврядування можуть бути застосовані адміністративно-господарські санкції. Серед переліку адміністративно-господарських санкцій у ст. 239 ГК України закріплено і можливість зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності та анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності. Приймаючи до уваги, що застосування адміністративно-господарських санкцій спрямовано на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків, очевидно, що в даному випадку йдеться не просто про анулювання, а про примусове анулювання ліцензії.

Необхідність такого уточнення обумовлена тим, що ч.2 друга ст. 16 Закону про ліцензування передбачає анулювання ліцензії з наступних підстав: 1) заява ліцензіата про анулювання власної ліцензії; 2) набрання чинності рішенням органу ліцензування про анулювання ліцензії або скасування такого рішення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування; 3) наявність у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань

відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи (державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця), крім випадку, якщо ліцензіат припиняється в результаті злиття, приєднання чи перетворення і його правонаступник має намір провадити вид господарської діяльності, на провадження якого ліцензіат мав ліцензію (протягом трьох місяців); 4) подання копії свідоцтва про смерть фізичної особи - підприємця (у разі відсутності правонаступника); 5) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності; 6) акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов протягом двох років з дня видання органом ліцензування розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; 7) акт про виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії; 8) акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування; 9) акт про документальне підтвердження встановлення факту контролю (вирішального впливу) за діяльністю ліцензіата осіб інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України "Про оборону України", та (або) дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту, застосування воєнної сили проти України; 10) несплата за видачу ліцензії.

Враховуючи примусовий порядок застосування адміністративно-господарських санкцій та спрямованість на припинення правопорушення, до них може бути віднесено анулювання ліцензії на здійснення виду господарської діяльності не з усіх підстав, а тільки з тих, які передбачені пунктами 2, 5-10.

Доцільно звернути увагу, що Закон про ліцензування взагалі не передбачає можливості зупинення дії ліцензії на здійснення господарської діяльності. Незважаючи на те, що ГК України закріплює можливість застосування такого виду відповідальності як зупинення дії ліцензії, Законом про ліцензування не передбачено право органу ліцензування зупинити дію ліцензії. Внаслідок цього такий вид відповідальності фактично не може бути застосовано через відсутність правового механізму його застосування.

На наш погляд, доцільно доповнити Закон про ліцензування нормами, які б врегулювали питання примусового зупинення дії ліцензії на здійснення окремого виду господарської діяльності. «Застосування такої санкції є ефективним засобом впливу на суб'єкта господарювання, тож варто погодитися із тим, що необхідно чітко визначити у Законі про ліцензування поняття та процедуру зупинення ліцензії та передбачити, що факт зупинення ліцензії забороняє здійснення будь-якої господарської діяльності, що ліцензується, до усунення порушення, що викликало таке зупинення для всіх видів господарської діяльності, що ліцензується» [7, С. 119].

7. Ліцензування господарської діяльності безпосередньо пов'язано із набуттям суб'єктом господарювання правоздатності у визначених законом випадках. Враховуючи, що метою ліцензування господарської діяльності є захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів, ліцензування господарської діяльності спрямоване на недопущення на ринок суб'єктів господарювання низької кваліфікації. В той же час, як вже було зазначено вище, ліцензування господарської діяльності не обмежує правосуб'єктність суб'єктів господарювання, а держава не намагається втримати підприємців від провадження ліцензованих видів діяльності. Будь-який підприємець, який відповідає вимогам і умовам ліцензування, має право займатися відповідним видом діяльності. При цьому держава встановлює лише певні вимоги, яким підприємець повинен відповідати, і умови, яких він повинен дотримуватися [53, С. 15-16].

Зазначені особливості ліцензування господарської діяльності у своїй сукупності дозволяють отримати повне уявлення про сутність, зміст та значення цього засобу державного регулювання, що через складну, неоднозначну природу ліцензування неможливо зробити виключно з аналізу визначення поняття.

1.2 Генеза законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності

Формування ефективного законодавства неможливе без урахування історичного досвіду, ґрунтовного аналізу позитивних та негативних прикладів

регулювання відповідних суспільних відносин у попередні роки. З метою вивчення вищезазначеного досвіду досліджено генезу законодавства про ліцензування господарської діяльності, передумови його формування та розвитку.

Розвиток законодавства відбувається під впливом факторів правотворення, під якими розуміють комплекс об'єктивних умов суспільного розвитку, обумовлених потребами та інтересами суспільства на конкретному етапі його становлення, які визначають необхідність зміни правового регулювання [54, С. 12].

У теорії держави та права чинники (фактори) формування та розвитку законодавства традиційно ділять на три групи.

Перша група — це чинники, які визначають предмет законодавчого регулювання та містять первинні імпульси, які йдуть від суспільства і держави. Як приклад можна навести проведення в Україні економічних реформ, яке призвело до прийняття великого блоку законів, спрямованих на встановлення нового правового режиму власності, визначення статусу суб'єктів господарювання, врегулювання фінансових відносин тощо. Друга група чинників є вираженням суб'єктивної сторони законодавчої діяльності та виражає позиції учасників. Третю групу становлять чинники юридичного характеру, в яких виявляються притаманні системі законодавства принципи побудови і функціонування, внутрішньо системні зв'язки і залежності [55, С. 267-268].

Щоб скласти послідовне та об'єктивне уявлення про генезу законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності, необхідно виокремити чинники, які здійснили вплив на формування цього законодавства, та проаналізувати історичний шлях становлення та розвитку в Україні нормативної основи регулювання відносин у сфері ліцензування господарської діяльності.

Характер зв'язків законодавства із тими суспільними відносинами, які воно покликане врегульовувати, найчастіше можна віднести до одного з двох типів. Перший характеризується первісною роллю законодавства, коли розвиток нормативної бази стимулює або прямо закріплює необхідність створення нових суспільних зв'язків, розбудови відносин тощо. Зазвичай видання відповідних нормативно-правових актів є вимогою часу, адже вони закріплюють необхідні

суспільству правила та перешкоджають виникненню та розвитку відносин поза правовим полем. При цьому, якщо законодавство встановлює правила, закріплює норми, до яких суспільство та економіка не готові, які не відповідають його рівню розвитку, нормативно-правовий акт зазвичай лишається незатребуваним – його введення в дію відкладається або учасники відповідних правовідносин знаходять засоби регулювання поза межами дії акту.

У другому випадку, законодавство розвивається, фактично наздоганяючи суспільство, коли очевидним є незадовільний рівень врегулювання певної сфери життя. Негативним прикладом такого стану законодавства може служити регулювання певних відносин нормативно-правовими актами, які були видані ще Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки. Очевидно, що з часу їх видання змінилася економічна, політична, правова ситуація, зазнав змін і характер відносин між державою і громадянами та суб'єктами господарювання, відповідно застаріле законодавство не в змозі впоратися із сучасними викликами.

Отже в будь-якому разі розвиток законодавства є безпосередньо пов'язаним, невід'ємним від еволюції тієї сфери суспільного життя, на регулювання якої спрямовано його норми. Вітчизняне законодавство щодо ліцензування господарської діяльності на різних етапах його розвитку мало риси, характерні як для першого, так і для другого описаного типу зв'язків із відносинами у сфері ліцензування господарської діяльності.

Наукові праці Л.В. Шестак [27], А.О. Шеваріхіна [30], О.В. Кашперського [5] К.М. Тимошенко [56] тощо дозволяють ознайомитися з окремими особливостями, аспектами розвитку законодавства про ліцензування господарської діяльності, проте їх роботи не охоплюють всіх етапів розвитку законодавства, зокрема, не стосуються останніх змін нормативної бази щодо ліцензування господарської діяльності. Зазначене свідчить про необхідність подальшого дослідження генези законодавства про ліцензування господарської діяльності.

Перш за все необхідно визначити, з якого моменту взагалі доцільно говорити про початок розвитку законодавства про ліцензування господарської діяльності.

Вчені не досягли єдності в цьому питанні. Деякі дослідники наполягають на зародженні ліцензування господарської діяльності ще за часів Київської Русі.

Одним з таких науковців є О.В. Кашперський, який вказує, що виникнення ліцензування господарської діяльності пов'язано із регаліями - виключним володінням казною певними видами майна або діяльності з метою отримання прибутку задля забезпечення державних потреб, які могли передаватися у використання як «спеціальне право» окремим особам або категоріям населення [5, С.12-13]. Він також зазначає, що хоча ця діяльність прямо і не називалась ліцензійною чи дозвільною, але мала характерні для такого виду діяльності ознаки. Проте з такою думкою погодитися не можна. Очевидно, що обмеження діяльності з міркувань отримання прибутку державою не відповідає сутності та меті того засобу державного регулювання, який ми розуміємо під ліцензуванням господарської діяльності. Адже основною метою застосування державою ліцензування господарської діяльності є не отримання прибутку, а захист інтересів суспільства та окремих споживачів шляхом недопущення на ринок суб'єктів господарювання, які не відповідають встановленим вимогам.

Окрему увагу варто звернути на дослідження деякими науковцями практики видання певними країнами на початку ХІХ ст. «ліценців» або «пільгових листів» як інструменту впливу держави на торговельну діяльність [5, С.12-13; 57, С. 316]. Необхідно зазначити, що вказані документи уособлювали собою дозволи, які надавали власникам суден право на ввезення та вивезення певних товарів, отже вони є прообразом ліцензування зовнішньоторговельних операцій. Ліцензування експорту та імпорту товарів має свою особливу правову природу, відмінну у порівнянні із ліцензуванням інших видів господарської діяльності мету, завдання, умови впровадження тощо. Крім того, заслуговує на підтримку думка, що за допомогою ліцензування операцій у сфері зовнішньої торгівлі здійснюється обмеження діяльності господарюючого суб'єкта по колу суб'єктів, кількості товару, що імпортується/експортується, в той час як ліцензування господарської діяльності використовується для контролю [58, С. 146]. Отже, видання «ліценців» («пільгових листів») дійсно свідчить про зародження дозвільної системи у сфері

господарювання та є етапом розвитку ліцензування зовнішньоекономічної діяльності. Проте, навряд чи можна стверджувати, що саме ліцензування операцій із зовнішньої торгівлі стало тим джерелом, з якого взяв свій початок інститут ліцензування господарської діяльності, адже вони мають надто суттєві відмінності у своїх визначальних характеристиках.

Більш обґрунтованою виглядає позиція Л.В. Шестак, яка зазначає, що в Російській імперії, до якої на той час входили і більшість сучасних українських територій, після скасування кріпосного права бурхливий розвиток економіки зумовив потребу у врегулюванні проблеми забезпечення захисту інтересів держави і суспільства. Тож вже на кінець сторіччя провадження окремих видів діяльності могло відбуватися лише за умови виконання таких вимог:

- здійснення контролю з боку держави чи уповноважених на те органів;
- наявність спеціального дозволу для тих робіт, які базувалися на використанні обмежених природних ресурсів;
- забезпечення безпеки проведення робіт [27, С. 34].

Таким чином, на кінець XIX - початок XX сторіччя у Російській імперії державне регулювання промисловості починає спрямовуватися здебільшого не на отримання додаткового прибутку державою, а на запобігання завданню шкоди життю і здоров'ю громадян, на врегулювання відносин між виробниками та споживачами продукції. Разом з тим, на переконання автора, говорити про зародження ліцензування господарської діяльності на цьому етапі ще зарано.

Також не можна погодитися з твердженням, що основи ліцензування в Росії були закладені в 1899 р., коли був створений Департамент окладних зборів, що здійснював стягування так званих «патентних зборів» за здійснення торговельних операцій. [12, С. 51]. Очевидно, що видача дозволу на здійснення окремих операцій за умови сплати визначеної грошової суми є сутністю патентування певних видів діяльності. У процесі історичного розвитку певного правового інституту його термінологія може змінюватися, проте, в даному випадку назва зборів за видачу зазначених вище дозволів - «патентні» - від початку відповідала їх суті. Необхідно зауважити, що патентування визначено Господарським кодексом України як засіб

регулювання господарської діяльності, проте воно є лише одним з таких засобів, поряд із ліцензуванням певних видів господарської діяльності та квотуванням.

Отже, найбільш обґрунтованою видається думка, що ні в імперський період, ні в Радянському Союзі ліцензій або будь-якого їхнього аналогу не було [59, С. 34]. Економічна система Радянського Союзу передбачала обмеження господарської діяльності не за рахунок встановлення засобів регулювання, а радикальним шляхом повної заборони підприємництва, отже із вищезазначеним твердженням варто погодитися.

Аналіз історичних умов зародження та розвитку державного регулювання господарської діяльності, зокрема ліцензування, створює підґрунтя для більш повного та глибокого розуміння ліцензування господарської діяльності як сучасного засобу державного впливу.

З урахуванням викладеного, можна констатувати, що в Україні історія застосування ліцензування господарської діяльності є відносно недовгою і розпочалася вона фактично одночасно із набуттям Україною незалежності, коли держава поступово почала напрацьовувати свою власну модель регулювання економіки. Хоча деякі із розглянутих вище засобів обмеження державою підприємницької ініціативи можуть розглядатися як передумова виникнення ліцензування господарської діяльності, в тому числі і в Україні, вести відлік становлення в нашій країні цього засобу державного регулювання доцільно з часу першої згадки про нього у вітчизняному законодавстві. З цього ж моменту можна говорити і про початок розвитку законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності.

Головною передумовою впровадження в Україні ліцензування господарської діяльності стали зміна суспільно-економічних відносин та перехід від командної економічної моделі до вільного ринку.

Закон України «Про економічну самостійність Української РСР» [60], прийнятий 03.08.1990 р. на підставі та у виконання Декларації про державний суверенітет України [61], закріпив низку положень, які заклали основи розвитку в Україні підприємництва та ринкової економіки.

Так, ст. 8 зазначеного закону встановила, що державне управління економікою республіки повинно забезпечити: поступовий перехід до ринкової економіки; регулювання економіки шляхом податків, кредитів, квот, ліцензій, санкцій, дотацій на основі нормативних актів Української РСР без безпосереднього втручання в господарську діяльність підприємств та організацій тощо. Також передбачалося, що законодавство Української РСР створює рівні можливості для розвитку всіх форм підприємницької діяльності та свободи у виборі методів господарювання, напрямів використання доходу і здійснення інвестицій, заохочуючи конкуренцію та усуваючи монополізм у виробництві товарів і наданні послуг. Втручання державних органів у діяльність підприємств та інших господарюючих суб'єктів можливе лише у випадках і в порядку, що визначається законодавством Української РСР.

Незабаром, у продовження обраного Україною шляху та задля закріплення проголошеного раніше прагнення до розбудови економічної системи, заснованої на вільному ринку, було прийнято Концепцію переходу Української РСР до ринкової економіки [62]. Концепція закріпила, зокрема, що розвиток підприємництва може регулюватися лише економічними методами - через податки та податкові пільги, кредити, квоти, ліцензії, санкції, дотації.

Таким чином, вказівка в зазначених вище нормативно-правових актах на можливість використання ліцензій для потреб регулювання економіки стала першою згадкою про ліцензування в законодавстві сучасної України. Проте зазначене не було новелою саме українського законодавства. Так, за декілька місяців до прийняття Закону УРСР «Про економічну самостійність УРСР» було прийнято Закон СРСР «Про підприємства в СРСР» [63], який встановлював, що окремими видами діяльності, перелік яких визначається законодавчими актами Союзу РСР, союзних і автономних республік, підприємство може займатися тільки на підставі спеціального дозволу (ліцензії). Для провадження видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, підприємство зобов'язувалося одержати необхідну ліцензію в порядку, встановленому Радою Міністрів СРСР, Радами Міністрів союзних і автономних республік. Зміни, внесені у тому ж 1990 році у Закон СРСР «Про

кооперацію в СРСР» [64], також закріпили, що окремими видами діяльності, які визначаються законодавством Союзу РСР, союзних і автономних республік, кооперативи мають право займатися тільки на підставі ліцензій.

Отже, закріплення у законодавстві необхідності провадження деяких видів діяльності на підставі ліцензії було вимогою часу, пов'язаною із кардинальними змінами в економічній, політичній та правовій сферах СРСР та союзних республік.

Як правильно зазначає А.О. Шеваріхін [30, С.27], з 1991 р. разом з розпадом СРСР і становленням України як незалежної суверенної держави змінюються господарсько-економічні відносини в суспільстві: відроджуються капіталістичні та ринкові механізми, посилюється господарська активність населення. Це призводить до зміни характеру взаємовідносин держави та суб'єктів господарювання та необхідності розбудови Україною власної моделі регулювання підприємницької діяльності.

У вказаний час відбувається реформування вітчизняного законодавства, і одним з суттєвих напрямів законодавчих змін є економічні відносини, підприємництво, господарська діяльність тощо.

Подальшого розвитку законодавство про ліцензування господарської діяльності дістало із прийняттям на початку 1991 р. Закону УРСР «Про підприємництво» [65]. Цим актом вже не просто проголошувалася можливість втручання держави у підприємницьку діяльність шляхом ліцензування - закон закріплював основні положення щодо видачі ліцензії, оскарження відмови у видачі, а також встановлював конкретний перелік видів господарської діяльності, які підлягали ліцензуванню. Таких видів діяльності спочатку було лише одинадцять і до них відносилися: пошук (розвідка) та експлуатація родовищ корисних копалин; ремонт спортивної, мисливської або іншої зброї; виготовлення і реалізація медикаментів і хімічних речовин; виготовлення пива і вина; виготовлення горілчаних, лікерних та коньячних виробів; виготовлення тютюнових виробів; медична практика; ветеринарна практика; юридична практика; створення та утримання гральних закладів, організація азартних ігор; торгівля алкогольними напоями.

Передбачалося, що ліцензію на провадження зазначених видів діяльності мала видавати Рада Міністрів Української РСР або уповноважений нею орган.

Приблизно в цей же час було прийнято і Закон УРСР «Про підприємства в Українській РСР» [66], який закріпив, що окремими видами діяльності підприємство може займатися тільки на підставі спеціального дозволу (ліцензії).

Важливою віхою розвитку вітчизняного законодавства щодо підприємництва та ліцензування, зокрема, стало прийняття основоположного законодавчого акту незалежної України – Конституції. Ч.1 ст. 42 Конституції України закріпила, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Таким чином, з часу прийняття Основного Закону право на підприємницьку діяльність в Україні стало конституційним правом особи. Разом з тим частина третя зазначеної статті Основного Закону встановлює, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Отже ліцензування господарської діяльності є одним із засобів, за допомогою яких держава досягає задекларованої в Конституції України мети захисту прав споживачів та контролю за якістю і безпечністю продукції, послуг і робіт.

Подібна позиція була закріплена і у Концепції розвитку державної системи ліцензування господарської діяльності за її видами, згідно з якою державне ліцензування підприємницької діяльності в Україні впроваджується відповідно до Конституції України щодо права кожного на здійснення підприємницької діяльності, яка не заборонена законом [14]. Затвердження зазначеної концепції стало важливим кроком у становленні ліцензування господарської діяльності як засобу державного регулювання – вона вперше закріпила принципи та завдання ліцензування підприємницької діяльності, заклала передумови для визначення критеріїв віднесення виду діяльності до таких, що ліцензуються, тощо.

Стрімкий розвиток підприємництва та створення значної кількості господарюючих суб'єктів у різних галузях господарства на початку 90-х років ХХ сторіччя обумовили гостру потребу у пошуку балансу між приватними та публічними економічними інтересами та розбудові власної моделі державного

контролю за діяльністю підприємців. В умовах недостатньої розвиненості інших засобів регулювання підприємництва, відсутності ефективної системи контролю господарської діяльності, держава застосовувала ледь не до кожного нового виду діяльності той важіль регулювання, що вже досить ефективно працював. Як наслідок вже наступного року після прийняття Закону про підприємництво, наприкінці 1992 р. до закріпленого ст. 4 зазначеного Закону переліку видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню, було внесене ще 23 види діяльності. В подальшому кількість видів діяльності, що підлягали ліцензуванню, постійно збільшувалася. Як результат такої практики, протягом 1991-1997 року ліцензуванню підлягали 112 видів підприємницької діяльності [56, С. 380].

Ситуація трохи поліпшилася із внесенням наприкінці 1997 р. змін до Закону про підприємництво [67], якими було суттєво зменшено кількість робіт та послуг, що підлягали ліцензуванню. Деякі види діяльності було повністю виключено з переліку, деякі скорочено або уточнено (наприклад, закріплено ліцензування виготовлення та реалізації особливо небезпечних хімічних речовин за переліком Кабінету Міністрів України замість ліцензування виготовлення та реалізації всіх хімічних речовин).

Оптимізація переліку видів діяльності, для здійснення яких потрібна ліцензія, безумовно була позитивним кроком. Проте деякі виключення з переліку здаються досить суперечливими. Так, наприклад, було скасовано ліцензування внутрішніх перевезень пасажирів та вантажів всіма видами транспорту – повітряним, річковим, морським, залізничним та автомобільним. Повернулося ліцензування внутрішніх перевезень лише з прийняттям Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Вірогідно, помилковість скасування ліцензування внутрішніх перевезень була зрозумілою і Кабінету Міністрів України, адже 29.01.1999 року ним було подано законопроект [68], яким пропонувалося доповнити перелік видів діяльності, що ліцензуються, внутрішніми перевезеннями пасажирів автомобільним транспортом. Проте Верховною Радою України було прийнято рішення врахувати цю пропозицію у наступному проекті. Можна припустити, що зазначене рішення пов'язано із очевидною вже на той час необхідністю системних

змін у сфері ліцензування господарської діяльності, яких неможливо було досягнути за рахунок вдосконалення існуючих нормативно-правових актів.

На початок 2000 року перелік видів діяльності, обов'язковою умовою провадження яких була відповідна ліцензія, налічував 46 найменувань видів діяльності. Види діяльності, що підлягали ліцензуванню, склали значний сегмент вітчизняного підприємництва, адже майже кожне найменування з переліку включало в себе декілька видів робіт та/або послуг. Крім того, Закон про підприємництво був не єдиним нормативно-правовим актом, який встановлював види діяльності, для провадження яких необхідно було отримання ліцензії.

Хоча у 1995 році у Закон про підприємництво була включена норма, згідно з якою визначення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, в інших законодавчих актах не допускалося, були окремі випадки порушення цього правила. 90ті роки минулого сторіччя були часом кардинальних змін у суспільно-економічному житті країни, які потребували оперативного відображення у законодавстві, в той час як законодавчі процедури ще не були належним чином відпрацьовані. Дані фактори у сукупності і призводили до виникнення подібних ситуацій.

Так, Указом Президента у 1998 році було запроваджено ліцензування деяких видів підприємницької діяльності, пов'язаної із зберіганням та постачанням газу, транспортуванням нафти, залізничними перевезеннями тощо – всього вісім найменувань видів діяльності у сфері природних монополій [69]. Закріплення ліцензування певних видів підприємницької діяльності поза межами Закону про підприємництво стало можливим завдяки пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Згідно із зазначеною нормою Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України мав право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Такий указ Президента України вступав в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного

періоду) Верховна Рада України не приймала закон або не відхиляла поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діяв до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань. Відповідний законопроект було подано Президентом України, проте ані схвалення, ані відхилення від Верховної Ради він не отримав. В результаті проект закону було знято з розгляду, а Указ Президента набрав чинності.

Варто зауважити, що випадки, коли Верховна Рада не допускала впровадження ліцензування певних видів діяльності Президентом, також були. Так, наприклад, пропозицію Президента України про впровадження ліцензування послуг щодо передачі даних у мережах зв'язку загального користування Верховна Рада України відхилила і відповідний Указ Президента чинності не набрав [70].

При цьому необхідно наголосити, що спроби впровадження Президентом України ліцензування нових видів діяльності не відповідали вимогам його ж Указу «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» [71], згідно з яким було проголошено необхідність дерегулювання підприємницької діяльності, зокрема шляхом скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Отже, досить довгий час відносини щодо ліцензування господарської діяльності регулювалися розрізненими нормативно-правовими актами за відсутності єдиного закону, що встановлював би чіткі правила та вимоги у цій сфері. До жовтня 2000 року, коли набрав чинності Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», сфера ліцензування господарської діяльності регламентувалася великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили - законами України, постановами Кабінету Міністрів України, Указами Президента, відомчими актами – що загалом складало нормативну базу з більш, ніж чотирьохсот актів. Це створювало колізії та призводило до порушень та зловживань як з боку суб'єктів господарювання, так і з боку органів ліцензування, контролюючих органів тощо. Крім того, існуючі акти зазнавали постійних змін, що також мало негативний вплив на визначеність правил ведення господарської діяльності.

Так, процедура видачі ліцензій регулювалася з квітня 1991 року Положенням про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності [72]. Зазначений нормативний акт закріплював перелік органів, які були уповноважені видавати ліцензії на здійснення визначених видів діяльності, встановлював плату за ліцензію, порядок звернення та прийняття рішення про видачу чи відмову у видачі ліцензії тощо. Вже за три роки Положення втратило чинність та в дію вступило нове Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності [73]. За час дії останнього зміни до нього вносилися більше двадцяти разів, крім того, вже 3 липня 1998 року Постановою КМУ «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» були затверджені Положення про порядок ліцензування підприємницької діяльності та Перелік органів, які видають ліцензії на провадження певних видів підприємницької діяльності [74].

Зазначена постанова КМУ була, поруч із Законом про підприємництво, основним нормативно-правовим актом, який забезпечував регулювання відносин щодо ліцензування господарської діяльності. Деякі дослідники навіть пов'язують із прийняттям даного підзаконного акту початок чергового етапу розвитку інституту ліцензування господарської діяльності [75].

Постанова КМУ «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» дійсно дещо систематизувала суперечливі правові норми, які регулювали відносини щодо ліцензування підприємництва. Був визначений порядок видачі, переоформлення, зупинення, анулювання та поновлення дії ліцензій, обліку виданих ліцензій. Також закріплювалися основні принципи щодо доцільності ліцензування тільки тих видів діяльності, які є потенційно небезпечними для здоров'я людини, навколишнього середовища і безпеки держави; заборонялося витребувати від суб'єкта господарювання не передбачені законодавством документи тощо. Однак, постанова, що розглядається, не внесла концептуальних змін у систему ліцензування підприємницької діяльності та не змогла стабілізувати законодавство, що регулює

відносини у цій сфері. Таким чином, твердженню про те, що вона відкрила новий етап розвитку інституту ліцензування не вистачає обґрунтування.

Треба також наголосити, що перші зміни до Постанови КМУ «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» були внесені вже за три місяці після видання, а загалом за два роки дії постанови вона зазнала змін більше десяти разів.

Нестабільність умов здійснення підприємництва заважала суб'єктам господарювання планувати свою діяльність та вчасно реагувати на зміни законодавства щодо ліцензування.

Таким чином, можна констатувати, що загальною тенденцією розвитку законодавства щодо ліцензування господарської діяльності у перші десять років незалежності було збільшення видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, та безсистемне нарощування масиву нормативної бази щодо ліцензування. Втім, прийняття великої кількості нормативних актів було обумовлено об'єктивними причинами – відсутністю сталої та функціональної моделі державного регулювання економіки у нових умовах та, при цьому, гостра необхідність застосування засобів регулювання з метою недопущення порушення прав споживачів та інтересів суспільства.

Ще однією характерною рисою ліцензування в цей час було те, що ліцензуванню підлягала не господарська, а лише підприємницька діяльність. Тобто не потребувало отримання ліцензії здійснення діяльності, яка формально співпадала із видом з переліку ліцензованих, але не мала ознак підприємництва. Це є одним з очевидних недоліків системи ліцензування господарської діяльності в період його становлення (1990-2000 роки), адже непідприємницька діяльність так само може нести загрозу життю та здоров'ю людей, безпеці держави, якщо здійснюється суб'єктами, які не відповідають обов'язковим умовам щодо кваліфікації працівників, матеріального забезпечення тощо.

Серед позитивних наслідків застосування ліцензування певних видів підприємницької діяльності в перші роки незалежності можна вказати на визнання компетентності вітчизняних суб'єктів підприємництва, що отримали ліцензію на здійснення певного виду діяльності, за межами країни. Так, наприклад, застосування

в Україні ліцензування будівельної діяльності дозволило укласти в 1995 році Угоду між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про взаємне визнання ліцензій на здійснення будівельної діяльності, які видаються центрами з ліцензування України і Республіки Молдова [76]. Аналогічну Угоду було також укладено із державами – учасницями СНД [77].

Втім, незважаючи на певний позитивний ефект від впровадження ліцензування господарської діяльності, існували перепони, які не дозволяли цьому засобу державного регулювання запрацювати на повну силу. І найбільшою з цих перепон, як вже було зазначено, була недосконалість законодавства.

З метою впорядкування системи ліцензування господарської діяльності, впровадження чітких та прозорих процедур у цій сфері було розроблено єдиний законодавчий акт, якому передувало майже десять років застосування в країні зазначеного засобу державного регулювання без належної нормативної регламентації.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» було прийнято 01.06.2000 року, набрання ним чинності відбулося 21.10.2000 року. Згідно з преамбулою зазначеного закону він визначив види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановив державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Із прийняттям Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» система ліцензування зазнала концептуальних змін.

Перш за все, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» закріпив основні принципи державної політики у сфері ліцензування: забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; встановлення єдиного порядку ліцензування видів господарської діяльності на території України; встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають

ліцензуванню. Було також визначено, що ліцензування не може використовуватися для обмеження конкуренції у провадженні господарської діяльності.

Одним з найважливіших нововведень Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» було поширення ліцензування вже не виключно на підприємницьку, а в цілому на господарську діяльність. Безумовно зазначене було значним кроком на шляху до впорядкування відносин у сфері державного регулювання економіки. Втім, внаслідок недосконалості понятійно-термінологічного апарату закону, виникали певні проблеми у його застосуванні в цій частині. На зазначених проблемах ми зупинимося детальніше трохи нижче.

Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» було фактично встановлено два порядки ліцензування: загальний порядок, який визначався цим законом, та спеціальний порядок ліцензування – згідно з законами, що регулюють відносини у відповідних сферах. У спеціальному порядку підлягали ліцензуванню 5 видів діяльності: банківська, зовнішньоекономічна, діяльність каналів мовлення, діяльність у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії, а також ліцензування у сфері інтелектуальної власності. До переліку видів діяльності, які потребують отримання ліцензії у загальному порядку, було одразу включено 60 видів діяльності.

Таким чином, був встановлений визначений перелік видів діяльності, для провадження яких була необхідна ліцензія. Запровадження ліцензування іншими законодавчими актами, без внесення відповідних змін до базового закону, не допускалося.

Одразу варто зазначити, що протягом дії Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» перелік ліцензованих видів діяльності постійно змінювався – нові види діяльності до нього включалися, ліцензування інших скасовувалося. Нестабільність переліку була пов'язана із тим, що у вказаному законі як і раніше не були передбачені критерії та процедура віднесення видів діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню. Відсутність критеріїв робила впровадження ліцензування нового виду діяльності непередбачуваним для суб'єктів господарювання та споживачів, адже фактично

будь-який вид діяльності за бажанням законодавця міг бути віднесений до таких, що ліцензуються, або навпаки ліцензування виду діяльності могло бути скасоване. Крім того, така нестабільність переліку ускладнювала роботу із ним. Наприклад, у жовтні 2010 року ч.1 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», яка закріплювала перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, містила 81 підпункт, але фактично перелік налічував 64 види діяльності. Невідповідність була викликана тим, що ліцензування деяких видів діяльності вже було скасовано, але згідно з вимогами нормопроектувальної техніки нумерація зберігалася.

Прийнята у 2007 році Концепція вдосконалення державного регулювання господарської діяльності [78] наголошувала, що необґрунтовано великий перелік видів господарської діяльності залишається проблемним питанням, а сфера ліцензування перетворилася на одну з найбільш корумпованих та стала механізмом адміністративного тиску на суб'єктів господарювання. Одним з пріоритетних напрямів вдосконалення державного регулювання було визначено спрощення дозвільної системи та мінімізація переліку видів діяльності, які підлягають ліцензуванню. Крім того, було заплановано у 2007-2008 році внести до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» зміни щодо унеможливлення необґрунтованого розширення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Однак лише у 2010 році перелік ліцензованих видів діяльності було переглянуто на предмет відповідності основним принципам державної політики у сфері ліцензування та вирішено скасувати ліцензування частини діяльності. Ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» було викладено у новій редакції. Тепер ч.1 статті визначала 11 видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню відповідно до спеціальних законів. До тих видів діяльності, спеціальний режим ліцензування яких вже був впроваджений, додавалися професійна діяльність на ринку цінних паперів, діяльність із надання фінансових послуг, у галузі телебачення і радіомовлення, у сфері освіти, виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними

напоями та тютюновими виробами, будівельна діяльність. Окремо закріплювалося, що діяльність з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів підлягає ліцензуванню з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори». У загальному порядку передбачалося ліцензування 45 видів діяльності [79]. Цей перелік із невеликими змінами діяв аж до втрати чинності Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Критерії ж віднесення видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, які могли б запобігти необґрунтованим змінам у переліку цих видів діяльності, так і не були запроваджені.

На виконання Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» було видано низку підзаконних нормативно-правових актів, якими були затверджені: Перелік органів ліцензування [80], ліцензія єдиного зразка [81], Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності [82] тощо.

Важливою віхою розвитку законодавства про ліцензування господарської діяльності у його теперішньому вигляді стало прийняття у 2003 році ГК України та ЦК України. ЦК України закріпив, що юридична особа може здійснювати окремі види діяльності, перелік яких встановлюється законом, після одержання нею спеціального дозволу (ліцензії). Також ст. 227 ЦК України визначила, що правочин юридичної особи, вчинений нею без відповідного дозволу (ліцензії), може бути визнаний судом недійсним. При цьому необхідно зазначити, що подібних обмежень щодо фізичної особи-підприємця ЦК України не встановив. Очевидним є, що фізична особа-підприємець, як і юридична особа, має право провадити певні види діяльності виключно за наявності ліцензії, відповідно ліцензія необхідна їй для укладення договорів, пов'язаних із здійсненням такої діяльності. Така позиція підкріплюється й іншими нормативно-правовими актами щодо ліцензування господарської діяльності – як діючими, так і тими, що втратили чинність. Законодавство про ліцензування визначає, що ліцензію на провадження певних видів діяльності мають отримувати всі суб'єкти господарювання, до яких

відносяться і юридичні, і фізичні особи-підприємці. У спірних питаннях щодо діяльності фізичних осіб-підприємців зазвичай використовуються положення ст. 51 ЦК України, за якими до підприємницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин. Проте, є обґрунтовані сумніви щодо можливості розглядати, наприклад, ЦК України як «нормативно-правовий акт, що регулює підприємницьку діяльність юридичних осіб». Отже доцільним є внесення змін до ЦК України, які б передбачили норми щодо необхідності отримання ліцензії на здійснення певних видів діяльності фізичною особою - підприємцем, ідентичні тим, які регулюють це питання відносно юридичних осіб.

ГК України підвищив статус та значення ліцензування господарської діяльності, закріпивши, що воно є засобом державного регулювання у сфері господарювання, спрямованим на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. В той же час, із прийняттям ГК України більш очевидними стали недоліки понятійного апарату Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». На питанні невідповідності поняття ліцензування господарської діяльності основам, закладеним ГК України, ми зупинилися у попередньому параграфі. Ще одним прикладом невдалого визначення є закріплене Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» визначення поняття господарської діяльності. Так, ГК України під господарською діяльністю розуміє діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. При цьому ч.3 ст. 3 ГК України окремо визначає, що діяльність негосподарюючих суб'єктів, спрямована на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування, що здійснюється за участі або без участі суб'єктів господарювання, є господарчим забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів. Згідно ж із ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»

господарською є будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, юридичних осіб, а також фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язана з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт. Таке визначення не містило всіх суттєвих ознак господарської діяльності, таких як суспільний характер, що призводило до непорозумінь у практичній реалізації закону. Так, Вищий арбітражний суд України після прийняття вищезгаданого закону був змушений роз'яснити на прикладі послуг з автоперевезення, що якщо такі послуги не надаються іншим юридичним чи фізичним особам, а здійснюються суб'єктом господарювання виключно для забезпечення власних потреб, немає правових підстав вважати їх такими, що потребують ліцензування [83].

Історія розвитку законодавства про ліцензування господарської діяльності демонструє, що зважаючи на велике значення ліцензування як засобу регулювання господарської діяльності до нього завжди була прикута увага законодавця, а процес реформування законодавства про ліцензування майже не зупинявся.

Так, Програма економічних реформ Президента України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» окремо визначала комплекс дій щодо реформування ліцензування. Основними завданнями у сфері ліцензування було проголошено скорочення строків одержання ліцензій та скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (на 30 % до кінця 2010 р. з подальшим послідовним скороченням), як за рахунок безпосереднього скасування, так і за рахунок застосування інших форм державного контролю й ширшого використання саморегулювання. Згідно з Програмою економічних реформ для цього необхідно: уніфікувати принципи і процедури одержання ліцензій; законодавчо закріпити критерії, на підставі яких ухвалюється рішення про введення ліцензування того або іншого виду діяльності; переглянути види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню за вказаними вище критеріями, й скасувати ліцензування видів діяльності, що не становлять небезпеки для держави, життя й здоров'я людини й довкілля; узгодити

вартість надання ліцензій з фактичними видатками, пов'язаними з наданням ліцензії [84].

У Концепції проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [85], розробленому на виконання Програми економічних реформ, наголошувалося, що «комплексність і послідовність законодавчого врегулювання полягає у відмові від внесення незначних змін до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», що обумовлює необхідність розроблення його нової редакції».

Такий підхід до реформування законодавства про ліцензування господарської діяльності був цілком виправданим та обґрунтованим, адже за час дії Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» зміни до нього вносилися більше 80 разів. Поза сумнівом, це мало негативний вплив на цілісність, системну єдність норм законодавчого акту та, відповідно, не сприяло стабільності відносин у сфері ліцензування господарської діяльності.

Незважаючи на усвідомлення ще у 2011 році необхідності докорінних змін законодавства про ліцензування, новий закон було прийнято лише 2 березня 2015 року [1]. Зміни у соціально-політичній сфері країни 2013-2014 років спричинили скасування існуючих на той час планів розвитку законодавства та напрацювання нових. Тож прийняття Закону про ліцензування було здійснено вже на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [86] та Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [87]. Коаліційна угода прямо передбачала протягом 2015 року здійснення дій щодо усунення надмірного регулювання господарської діяльності шляхом зменшення кількості документів дозвільного характеру, дозвільно-погоджувальних процедур, переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, та переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні.

Крім того, суттєвим чинником змін законодавства про ліцензування господарської діяльності стали вимоги Міжнародного валютного фонду, який визначив реформування цієї сфери однією з умов подальшого надання допомоги Україні. Меморандум про взаєморозуміння між Україною як позичальником та

Європейським союзом як Кредитором [88] передбачав, що на час аналізу, який здійснюватиметься Комісією перед прийняттям рішення стосовно виділення другого траншу кредиту, органи влади зобов'язуються завершити виконання, зокрема, такої умови: «З метою впорядкування адміністративних процедур для здійснення підприємницької діяльності в Україні, зменшити кількість дозволів та спростити видачу дозволів і процедури ліцензування на основі ретельного аналізу їх вартості для підприємств та вигод для суспільства».

Внаслідок ухвалення Закону про ліцензування порядок ліцензування господарської діяльності зазнав суттєвих змін. Перш за все, було скорочено перелік видів діяльності, які підлягали ліцензуванню – на момент прийняття Закону про ліцензування він налічував 30 видів, з яких дев'ять ліцензувалися на підставі або з урахуванням положень спеціальних законів. У пояснювальній записці до проекту Закону про ліцензування зазначено, що на час його подання ліцензуванню підлягало 57 видів господарської діяльності та більше 200 видів робіт. На думку авторів законопроекту саме ця ситуація призвела до гальмування розвитку вітчизняного бізнесу та низької позиції України у міжнародних рейтингах інвестиційної привабливості – 161 місце у рейтингу Світового банку в 2013 році [89]. За твердженням депутатів на подолання цієї негативної тенденції і було спрямовано прийняття Закону про ліцензування. Позаяк варто зауважити, що до переліку ліцензованих видів діяльності станом на грудень 2017 року вже було додано три види діяльності, а ще шість зазнали змін.

На спрощення процедури отримання ліцензії спрямоване і таке нововведення Закону про ліцензування як необов'язковість оформлення ліцензії у паперовому вигляді. Це, в свою чергу, скасовує і необхідність отримання дублікатів та копій ліцензій. Закон про ліцензування містить й інші новели, які буде більш детально розглянуто у наступному розділі.

У контексті вищевикладеного можна відзначити, що Закон про ліцензування здебільшого дійсно спрямований на зменшення тиску держави на суб'єктів господарювання та впровадження новітніх технологій у сферу ліцензування. В той же час, зазначений акт містить низку суттєвих недоліків, про що, зокрема, свідчить

внесення змін до нього 10 разів протягом двох перших років. Декілька проектів законів про внесення змін до Закону про ліцензування зараз знаходяться на розгляді Верховної Ради України.

На сучасному етапі розвитку законодавства про ліцензування господарської діяльності визначною віхою стало підписання у 2014 році та набрання чинності з 1 вересня 2017 року Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [90], що містить низку умов, які безпосередньо стосуються процедур і порядку ліцензування господарської діяльності. Наприклад, ст. 104 Підрозділу 1 «Національне регулювання» частини 5 «Нормативно-правова база» Угоди про асоціацію зазначає, що ліцензування повинно здійснюватися на основі критеріїв, які не дають можливості компетентним органам реалізовувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд. Зазначена вимога повертає актуальність питанню щодо законодавчого визначення критеріїв віднесення видів діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню. Окремі вимоги також висуваються до ліцензування певних видів господарської діяльності.

Очевидно, що з метою реалізації зазначених положень Угоди про асоціацію буде продовжуватися модернізація вітчизняного законодавства про ліцензування господарської діяльності. Більш детально умови Угоди про асоціацію та напрями розвитку законодавства України про ліцензування господарської діяльності у зв'язку з набранням нею чинності будуть розглянуті у наступних розділах цієї роботи.

Дослідження генези законодавства про ліцензування господарської діяльності буде неповним, якщо не звернути увагу на законодавчі ініціативи, які вже протягом певного часу розробляються, проте досі не вийшли на фінальну стадію. Так, ще у 2013 р. було розроблено проект «Концепції подальшого реформування дозвільної системи в Україні на 2014-2016 роки шляхом конвергенції (зближення) засобів державного регулювання господарської та професійної діяльності» [91]. Автори проекту наголошували, що основним завданням Концепції є встановлення правових основ єдиного режиму державного регулювання господарської діяльності шляхом конвергенції (зближення) ліцензування, дозвільної системи у сфері господарської

діяльності та інших засобів регулювання. Для виконання цього завдання була передбачена розробка відповідного законодавчого акту, але досі проект закону не розроблений. У Плані роботи Громадської ради при Державній регуляторній службі на 2016 рік [92] як один із заходів було вказано започаткування розробки проекту Закону України «Про конвергенцію (зближення) засобів державного регулювання господарської діяльності», проте жодних результатів ані громадськість, ані Верховна Рада України досі не побачили. З точки зору автора, удосконалення процедур ліцензування та отримання документів дозвільного характеру в частині усунення дублюючих адміністративних процедур значно посприяло би підвищенню інвестиційної привабливості країни та зробило б умови ведення бізнесу більш прозорими та зрозумілими.

Підводячи підсумок дослідження генези законодавства про ліцензування господарської діяльності, варто зупинитися на можливій періодизації розвитку зазначеного законодавства.

У науковій літературі робилися спроби виділити періоди становлення та розвитку інституту ліцензування господарської діяльності та законодавства про нього. Деякі вчені виділяють чотири етапи формування правового регулювання ліцензійно-дозвільних процедур [75, С. 528], які пов'язуються: перший - із прийняттям на початку 90-х років низки законодавчих актів, що передбачали застосування ліцензування діяльності; другий – з прийняттям Положення про порядок ліцензування підприємницької діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1998 р. № 1020; третій - з прийняттям і введенням у дію Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. та четвертий - із набранням чинності Господарським кодексом і Цивільним кодексом України. Такий підхід видається недостатньо обґрунтованим, адже прийняття Постанови КМУ № 1020 та кодексів не спричинило концептуальних змін у порядку ліцензування господарської діяльності та не мало визначального впливу на подальший розвиток законодавства щодо нього.

Більш аргументованим є підхід О.В. Кашперського, який в своєму дисертаційному дослідженні виділяв два періоди формування інституту ліцензування господарської діяльності: перший включає перші десять років незалежності (1991–2000 рр.), коли правові засади ліцензування визначались Законом про підприємництво; другий - з 2000, коли визначальним у системі законодавства про ліцензування був Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5, С.12-13]. Таку ж позицію висловлювала і Н.В. Барахтян [93, С. 167].

Вказана періодизація може бути застосована до формування правового інституту ліцензування господарської діяльності, та, відповідно, і до етапів розвитку законодавства про цей засіб державного регулювання. Втім, визначення науковцями зазначених вище періодів відбувалося до того, як у сфері ліцензування господарської діяльності відбулися значні змін, пов'язані із прийняттям Закону про ліцензування та укладанням Угоди про асоціацію. Отже виділення двох періодів розвитку не відповідає сучасному стану законодавства та потребує уточнення. Крім того, досліджувати генезу законодавства України про ліцензування господарської діяльності доцільніше не з 1991 року, коли було прийнято Закон про підприємництво, а з 1990 року, коли можливість регулювання економіки в тому числі за допомогою ліцензій вперше була закріплена у документах, що заклали економічну основу незалежної України.

Враховуючи проведений аналіз нормативної бази та наукової літератури, на сьогодні можна виділити чотири етапи розвитку законодавства про ліцензування господарської діяльності:

Перший етап - з 1990 р. по червень 2000 р. Початок етапу було ознаменовано прийняттям низки законодавчих актів, які заклали основи ринкової економіки в Україні та закріпили можливість регулювання економіки за допомогою ліцензій. Закінчення ж етапу пов'язано із прийняттям першого загального закону щодо ліцензування господарської діяльності.

Зазначений період часу може бути охарактеризовано як етап становлення: вперше у вітчизняному законодавстві з'являється поняття ліцензування

підприємницької діяльності, напрацьовується термінологічна та понятійна база, викреслюються основні принципи ліцензування господарської діяльності, його мета та значення.

Цей етап характеризується великою кількістю розрізаних актів законодавства, які регулювали питання ліцензування господарської діяльності. Основними серед цих нормативно-правових актів були: Закон про підприємництво, Постанова Кабінету Міністрів України № 1020 від 03.07.1998 р. «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності», Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.1996 р. № 1164 «Про Концепцію розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності в Україні за її видами» тощо.

Другий етап - з 1 червня 2000 р. по 2 березня 2015 р. Початок періоду пов'язаний із прийняттям Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», а кінець, відповідно, із прийняттям нового Закону про ліцензування. Варто зауважити, що дати і початку і закінчення цього періоду пов'язані саме з датами прийняття законів, а не набрання ними чинності. Для цілей вивчення генези законодавства (на відміну від дослідження розвитку самого явища) більш важливим є саме момент прийняття, зміни, скасування тощо нормативно-правових актів, ніж момент фактичних змін у відносинах, які ними регулюються. Адже, як вже зазначалося вище, розвиток суспільних відносин та законодавства, яке має ці відносини регулювати, може не співпадати у часових проміжках. Головною рисою зазначеного етапу є спроба систематизації законодавства щодо ліцензування господарської діяльності - прийнято базовий закон, який закріплює основні вимоги у сфері ліцензування, такі як перелік видів діяльності, відповідальність за порушення, строк дії ліцензії тощо. Крім того, розширилася сфера дії ліцензування – воно застосовується вже не лише до підприємницької, а до господарської діяльності в цілому. Етап характеризується і закріпленням ліцензування господарської діяльності у кодифікованих актах – ГК України та ЦК України.

Третій етап - з 02 березня 2015 р. по 1 вересня 2017 р. Етап починається з моменту прийняття нового Закону про ліцензування. Дата закінчення зазначеного періоду пов'язана із набранням чинності Угодою про асоціацію. Визначальна

характеристика законодавства про ліцензування на цьому етапі – спрямування на дерегуляцію господарської діяльності шляхом мінімізації видів ліцензованої діяльності та спрощення порядку отримання ліцензії.

Четвертий етап - з 1 вересня 2017 р. по теперішній час. Підписання та набрання чинності Угодою про асоціацію вносить значні корективи в економічну та, як наслідок, в правову ситуацію в Україні. У зв'язку з ратифікацією Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання щодо удосконалення системи ліцензування, саме тому є обґрунтовані підстави говорити про початок нового етапу розвитку законодавства у цій сфері. Фактором, що впливатиме на розвиток законодавства про ліцензування господарської діяльності на поточному етапі буде необхідність виконання умов Угоди про асоціацію та наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Таким чином, можна констатувати, що вітчизняне законодавство про ліцензування господарської діяльності з часу проголошення незалежності України було одним з таких, що найбільш динамічно розвивалося та змінювалося, та яке продовжує свій поступ, розпочавши новий етап розвитку.

Надана автором періодизація дозволяє впорядкувати нормативно-правові акти, які регулювали ліцензування господарської діяльності впродовж років незалежності України. Виділення періодів розвитку законодавства про ліцензування господарської діяльності допоможе виявити недоліки законодавства в тому або іншому періоді, простежити причино-наслідкові зв'язки між змінами у нормах права та розвитком суспільних відносин у відповідному часовому періоді. Це дозволить запропонувати напрями модернізації законодавства щодо ліцензування господарської діяльності з урахуванням існуючих проблем у сфері правового регулювання ліцензування господарської діяльності.

Висновки до Розділу 1

У Розділі 1 проаналізовані наявні поняття ліцензування господарської діяльності, виявлено їх переваги та недоліки, що дозволило автору запропонувати,

що ліцензування господарської діяльності – це засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Проведене дослідження дозволило виокремити особливості ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу, а саме:

1. Ліцензування господарської діяльності є окремим правовим інститутом, який належить до системи господарського права.

2. Основою відносин у сфері ліцензування господарської діяльності є організаційно-господарські зобов'язання.

3. Ліцензуванню підлягає виключно господарська діяльність, тобто діяльність, яка за переліком виконуваних дій подібна до ліцензованої, але при цьому не є господарською - не потребує ліцензування.

4. Ліцензуванню підлягають виключно види господарської діяльності, визначені Законом про ліцензування. Тому доцільно законодавчо закріпити, що віднесення виду господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню можливо у разі, якщо він відповідає одному з наступних критеріїв: а) наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності (діяльність становить потенційну загрозу обороні або безпеці держави; провадження господарської діяльності становить небезпеку для навколишнього середовища чи є небезпечною для життя невизначеного кола осіб, які не приймають участі в її провадженні; діяльність приносить високий прибуток та підлягає підвищеному контролю з боку держави); б) необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності.

5. Ліцензування господарської діяльності є продовжуваним процесом, який з боку держави не обмежується лише виданням ліцензій, а включає внесення змін до

ліцензії, контроль за додержанням суб'єктом господарювання ліцензійних вимог, прийняття рішення про анулювання ліцензії тощо.

6. Ліцензування господарської діяльності характеризується можливістю застосування до суб'єкта господарювання особливих видів відповідальності – зупинення дії ліцензії та анулювання ліцензії. Тому доцільно доповнити Закон про ліцензування нормами стосовно примусового зупинення дії ліцензії на здійснення окремого виду господарської діяльності.

7. Ліцензування господарської діяльності безпосередньо пов'язано із набуттям суб'єктом господарювання правоздатності у визначених законом випадках.

Проведений автором аналіз нормативно-правових актів та наукової літератури дозволив виділити чотири етапи розвитку законодавства щодо ліцензування господарської діяльності: **перший етап** - з 1990 року по червень 2000 року, який характеризується великою кількістю розрізаних нормативно-правових актів, які регулювали питання ліцензування господарської діяльності; **другий етап** - з 1 червня 2000 року по 2 березня 2015 року, який характеризується: прийняттям базового закону, який закріплює перелік видів діяльності, що потребують ліцензування, строк дії ліцензії, відповідальність за порушення законодавства тощо; закріпленням ліцензування господарської діяльності у ГК України та ЦК України; **третій етап** - з 02 березня 2015 по 1 вересня 2017 року, який характеризується мінімізацією видів ліцензованої діяльності та спрощенням порядку отримання ліцензії; **четвертий етап** - з 1 вересня 2017 року по теперішній час, який характеризується необхідністю виконання умов Угоди про асоціацію та наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Зазначена періодизація дозволяє: виявити недоліки законодавства в тому або іншому періоді; простежити причино-наслідкові зв'язки між змінами у нормах права та розвитком суспільних відносин у відповідному часовому періоді; запропонувати напрями модернізації законодавства щодо ліцензування господарської діяльності.

Питання, що розглянуті у Розділі 1, знайшли відображення у роботах автора [94, 95, 96, 97, 98].

РОЗДІЛ 2.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1 Аналіз нормативно-правових актів України щодо ліцензування господарської діяльності

Нормативно-правова база, яка регулює суспільні відносини щодо ліцензування господарської діяльності, складається з нормативно-правових актів різної юридичної сили – від Конституції України до відомчих актів.

Так, конституційні основи ліцензування закладають ст. 41 та ст. 42 Основного закону [99]. За змістом ч.7 ст. 41 використання власності (яка є основою провадження господарської діяльності) не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Ст. 42 Конституції фактично закріплює передумови обмеження підприємницької діяльності, встановлюючи, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Нижче на ієрархічній драбині нормативно-правових актів стоять кодифіковані акти – ЦК України та ГК України, які безпосередньо закріплюють необхідність отримання ліцензії на провадження певних видів діяльності. Як зазначалося вище, ЦК України встановлює особливу умову набуття цивільної правоздатності юридичною особою в частині здійснення визначених законом видів діяльності – одержання спеціального дозволу (ліцензії). В свою чергу, ГК України визначає правовий статус ліцензування, відносячи його до основних засобів регулюючого впливу на діяльність суб'єктів господарювання (ст.12), засобів державного регулювання у сфері господарювання, спрямованих на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів (ст.14). Норми ГК України кореспондують із конституційними положеннями, встановлюючи, що правові засади ліцензування, патентування певних видів господарської діяльності та квотування

визначаються виходячи з конституційного права кожного на здійснення підприємницької діяльності, не забороненої законом, а також принципів господарювання. Відносини, пов'язані з ліцензуванням видів господарської діяльності, регулюються законом.

Таким законом, який безпосередньо регулює порядок отримання ліцензій на здійснення господарської діяльності, є Закон про ліцензування.

Основні характеристики порядку видачі ліцензій обумовлені принципами державної політики у сфері ліцензування господарської діяльності, встановленими Законом про ліцензування. Так, запроваджено принцип територіальності, згідно з яким дія ліцензії поширюється на адміністративну територію органу ліцензування, що її видав [1]. Застосування цього принципу на практиці має позитивні наслідки для суб'єктів господарювання - від території поширення діяльності залежить розмір плати за видачу ліцензії, місцезнаходження органу, до якого необхідно звертатися за її видачею тощо. Водночас деякі правники виголошують слушні застереження щодо необхідності більшої конкретизації норм щодо території поширення дії ліцензії. Виникає, наприклад, питання про територію поширення діяльності туристичного оператора, який офіційно зареєстрований на території визначеної адміністративно-територіальної одиниці, але має укладені договори із туристичними агентами, які працюють в інших куточках країни [100]. Доцільно було б у Законі про ліцензування прописати принципи відмежування діяльності, яка здійснюється на всій території України, та діяльності, яка може поширюватися і на конкретну частину країни.

Інший принцип державної політики у сфері ліцензування – принцип дотримання законності – охоплює декілька аспектів. Одним з найсуттєвіших правил, об'єднаних цим принципом, є те, що вимоги ліцензійних умов мають бути однозначними, прозорими та виключати можливість їх суб'єктивного застосування органами ліцензування чи ліцензіатами. Ця норма знаходить продовження і у принципі рівності прав суб'єктів господарювання, що передбачає, зокрема, встановлення єдиних вимог ліцензійних умов шляхом визначення їх відповідності рівням ризику від провадження відповідного виду господарської діяльності [1].

Відповідно до зазначених принципів Закон про ліцензування визначає вимоги до ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності, що є новелою даного нормативно-правового акту. У законі, що діяв раніше, були передбачені лише загальні положення щодо ліцензійних умов, що надавало змогу органам ліцензування на власний розсуд включати до них будь-які вимоги до суб'єктів господарювання. Закон про ліцензування визначає, що вимоги ліцензійних умов мають включати: вичерпний перелік підтвердних документів; кадрові вимоги; організаційні вимоги; технологічні вимоги; спеціальні вимоги, а також зміст та форму заяви про одержання ліцензії, документів, що додаються до заяви, опису документів, що подаються для одержання ліцензії, документів щодо кожного місця провадження господарської діяльності. Крім того, заборонено включати до ліцензійних умов вимоги щодо дотримання законодавства України у відповідній сфері та/або окремих законів в цілому, а також вимоги законодавства, обов'язкові для виконання всіма суб'єктами господарювання. Здавалося б, що це застереження не суттєве, але воно запобігає переобтяженню ліцензійних умов нормами, які не несуть необхідного змістового навантаження та не встановлюють спеціальних вимог, необхідних для провадження конкретного виду діяльності. Варто зауважити, що до набрання чинності Законом про ліцензування та затвердження нових ліцензійних умов зазначені вище вимоги нерідко включалися до умов провадження ліцензованих видів діяльності, «що створювало ситуацію, за якою порушення будь-якої загальної норми було одночасно порушенням ліцензійних умов, що зумовлювало можливість притягнення до відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення» [101, С.107].

На унеможливлення свавілля органів ліцензування спрямована і норма закону, згідно з якою перелік підтвердних документів, що подається для одержання ліцензії, встановлюється ліцензійними умовами і є виключним.

Ліцензійні умови розробляються органом ліцензування, що є центральним органом виконавчої влади, підлягають погодженню спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування, а затверджуються Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом. У разі якщо органом ліцензування визначено

одночасно центральний орган виконавчої влади або Раду міністрів Автономної Республіки Крим чи місцевий орган виконавчої влади, ліцензійні умови провадження цього виду господарської діяльності розробляються відповідним центральним органом виконавчої влади.

Зазначений порядок затвердження, поруч із встановленням законодавчих вимог щодо змісту ліцензійних умов, сприяє їх уніфікації. Наразі лише деякі ліцензійні умови мають певні відмінності у структурі та наповненні. Особливості ліцензійних умов будуть більш детально розглянуті нижче.

Важливим аспектом порядку ліцензування та складовою частиною принципу дотримання законності є встановлення конкретних строків здійснення кожної дії органу ліцензування, спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування. Так, законодавчо закріплено, що орган ліцензування встановлює наявність чи відсутність підстав для залишення заяви без розгляду та приймає відповідне рішення протягом трьох робочих днів з дня одержання заяви про отримання ліцензії. Перелік підстав для залишення заяви без розгляду є виключним. У разі відсутності таких підстав орган ліцензування протягом десяти робочих днів з дня отримання заяви має прийняти рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі. Необхідно звернути увагу, що зазначений строк у десять робочих днів встановлено від дня одержання заяви, тобто ті три дні, що даються на прийняття рішення про наявність підстав для залишення заяви без розгляду, у вказаний строк також входять.

Чітка регламентація усіх процедур та строків їх виконання спрощує порядок отримання ліцензії суб'єктом господарювання.

Водночас необхідно зазначити, що закріплення у Законі про ліцензування чітких вимог щодо дій органів ліцензування та встановлення відповідальності посадових осіб не вберігає від порушень ними законодавства. Аналіз актів перевірок органів ліцензування Державною регуляторною службою демонструє, що найбільш поширеними порушеннями є недотримання вимог закону щодо ведення ліцензійних справ (відсутність копій рішень щодо здобувача ліцензії або ліцензіата, відсутність комплекту документів щодо перевірок тощо) [102, 103] та порушення строків розгляду заяв про отримання ліцензії [104, 105].

На думку автора, встановлення обмежених строків розгляду заяви про видачу ліцензії мало б суттєвіше значення, якби діючий порядок ліцензування передбачав застосування так званого принципу мовчазної згоди. Відповідно до норм Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [106] принцип мовчазної згоди - це принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено. Втім, зазначений закон не поширює свою дію на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності (крім відносин щодо видачі документів дозвільного характеру, необхідних для отримання ліцензії).

Зазвичай противники застосування принципу мовчазної згоди у ліцензуванні стверджують, що воно може призвести до масових порушень щодо провадження без ліцензій тих видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню. Це твердження здається досить сумнівним, адже сучасний порядок ліцензування передбачає заявницький принцип видачі ліцензій, коли передліцензійна перевірка здобувачів не проводиться, а єдиною умовою видачі ліцензії є надання здобувачем повного комплексу документів, підтверджуючих його відповідність вимогам ліцензійних умов. За змістом Закону про ліцензування у видачі ліцензії може бути відмовлено виключно у двох випадках: невідповідність здобувача ліцензійним умовам або виявлення недостовірності даних у поданих підтвердних документах. За відсутності зазначених підстав орган ліцензування зобов'язаний прийняти рішення про видачу ліцензії здобувачу. Отже застосування принципу мовчазної згоди щодо здобувачів ліцензії, які надали повний комплект документів відповідатиме загальному порядку ліцензування. За наявності ж підстав орган ліцензування у встановлений строк зобов'язаний надати рішення про відмову у видачі ліцензії, зокрема, для того, щоб здобувач міг виправити порушення та знову спробувати

отримати ліцензію. Отже порушення строку надання відмови у видачі ліцензії так само неприпустиме як і зволікання із її видачею.

Для недопущення здійснення без ліцензії видів діяльності, які потенційно несуть найбільшу загрозу безпеці громадян або держави, доцільно скористатися досвідом Молдови. У відповідному законі цієї країни (ст.11) передбачено, що процедура схвалення за замовчуванням (ідентична принципу мовчазної згоди) застосовується до всіх ліцензій, за винятком виданих органом, що ліцензує в фінансовому секторі (банківському і позабанківському), в області діяльності, що стосується режиму вогнепальної зброї, боєприпасів і вибухових речовин [17].

Автор переконана, що поширення принципу мовчазної згоди на відносини у сфері ліцензування сприятиме спрощенню ведення господарської діяльності, а також запобігатиме порушенню законодавства посадовими особами шляхом зволікання з прийняттям рішень щодо видачі чи відмови у видачі ліцензій.

Однією з характерних ознак порядку видачі/отримання ліцензії за Законом про ліцензування є перехід від паперового документообігу до електронного. Так, ст. 10 вказаного закону передбачає три можливі варіанти подання документів для отримання ліцензії, де поряд із традиційними способами – нарочно та поштовим відправленням з описом вкладення - передбачена можливість подання документів в електронному вигляді за допомогою порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. З метою конкретизації вказаної норми закону та реального запровадження електронного ліцензування Кабінетом Міністрів України було розроблено Порядок подання органу ліцензування документів в електронній формі [107]. Порядок, зокрема, роз'яснює, що подання документів здійснюється через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи органів ліцензування, а документи, що існують лише в паперовій формі, подаються у формі файлу формату PDF (сканований документ) із накладенням електронного цифрового підпису. Отже, з одного боку, подання документів в електронній формі спрощує цю процедуру для здобувача ліцензії, адже дозволяє йому уникнути відвідування органу ліцензування. З іншого боку, такий порядок вимагає від нього

здійснення додаткових дій, як, наприклад, отримання електронного цифрового підпису.

Та найяскравішим відображенням переходу ліцензування до електронної форми є оформлення ліцензії не в паперовому вигляді, як було раніше, а у вигляді запису в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. В цьому контексті варто зауважити, що одразу після прийняття Закону про ліцензування ліцензія за бажанням суб'єкта господарювання могла бути оформлена і на паперовому носії. Проте було передбачено, що набуття здобувачем ліцензії права на провадження ліцензованого виду діяльності відбувається саме з моменту внесення даних про рішення органу ліцензування про видачу йому ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Майже ідентичне правило застосовується і зараз, коли видача ліцензій відбувається виключно в електронній формі.

Водночас, відповідно до перехідних положень до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [108] до 1 січня 2019 року набуття здобувачем ліцензії права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відбувається з дня оприлюднення прийнятого органом ліцензування рішення про видачу ліцензії на його офіційному веб-сайті. А відомості про видачу ліцензій продовжують вноситися та надаватися відповідно до Єдиного ліцензійного реєстру.

Отже, робота щодо вдосконалення порядку ліцензування в частині оформлення ліцензій в електронному вигляді ще продовжується.

Ще одне важливе удосконалення порядку ліцензування стосується строку дії ліцензії – із прийняттям Закону про ліцензування ліцензія видається суб'єкту

господарювання на необмежений строк без виключень. У попередньому законі було передбачено право Кабінету Міністрів України обмежити строк дії ліцензії на провадження певного виду діяльності. Це давало можливість Кабінету Міністрів України за своїм переконанням встановлювати обмежений строк дії ліцензії для будь-якого виду діяльності та навіть, за бажанням, встановити його для всіх видів, формально не порушуючи при цьому законодавчих приписів.

Новелою Закону про ліцензування стало введення інституту правонаступництва у ліцензуванні. У загальних рисах інститут правонаступництва у ліцензуванні означає тимчасовий перехід прав та обов'язків від ліцензіата, що дозволяє суб'єкту господарювання, який є його правонаступником, протягом визначеного часу провадити господарську діяльність на підставі раніше виданої ліцензії. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» у загальному порядку не надавав такого права ліцензіатам. Натомість було закріплено, що у визначених законом випадках правонаступник ліцензіата має право провадити діяльність на підставі виданої ліцензіату ліцензії в межах строку її дії до оформлення ліцензії на такого правонаступника ліцензіата. Цікаво, що впровадження цієї норми було ситуативним, прийнятим фактично під один закон. Положення, згідно з яким правонаступник ліцензіата має право здійснювати діяльність на підставі виданої ліцензіату ліцензії в межах строку її дії, було внесено Законом України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» [109]. Цей Закон визначав правові, економічні та організаційні особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі. Зокрема, ним було передбачено, що товариство провадить діяльність, у тому числі пов'язану з державною таємницею, до отримання необхідних ліцензій та інших документів дозвільного характеру на основі відповідних документів, отриманих підприємствами залізничного транспорту, у межах строку їх дії. Для того, щоб зазначені умови не суперечили порядку ліцензування, необхідно було внести відповідні зміни до базового закону, що і було зроблено. Варто зауважити, що головне юридичне управління Верховної Ради України у висновку щодо проекту

відповідного закону наголошувало на неузгодженості подібних змін із основними принципами державної політики у сфері ліцензування, проте це не було прийнято до уваги.

Тим не менш, у багатьох випадках використання правонаступництва у ліцензуванні є цілком слушним, адже забезпечує безперервність господарської діяльності, дозволяє запобігти простою та, відповідно, втраті прибутку. Крім того, діяльність деяких суб'єктів господарювання, що потребує ліцензування, має важливе суспільне значення, тож її припинення навіть на короткий час матиме значні негативні наслідки. До прикладу, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» [110] передбачено, що державні та комунальні заклади охорони здоров'я - бюджетні установи можуть реорганізовуватися в казенні підприємства або комунальні некомерційні підприємства. Зрозуміло, що неприпустимо зупиняти надання медичних послуг населенню поки заклад охорони здоров'я змінюватиме свою організаційно-правову форму. В цьому випадку тимчасовий перехід права здійснювати ліцензовану діяльність до закладу охорони здоров'я - правонаступника вирішує проблему.

Проте безумовне правонаступництво у ліцензуванні доцільно застосовувати лише у разі повного переходу матеріально-технічної, кадрової складової діяльності ліцензіата до його правонаступника.

Згідно з ч.4 ст. 15 Закону про ліцензування, якщо ліцензіат припиняється в результаті злиття, приєднання чи перетворення, його правонаступник має право для забезпечення завершення організаційних заходів, пов'язаних з одержанням нової ліцензії на його здійснення, провадити у строк, що не перевищує трьох місяців, такий вид господарської діяльності на підставі раніше виданої ліцензії. У разі злиття суб'єктів господарювання усі майнові права та обов'язки кожного з них переходять до суб'єкта господарювання, що утворений внаслідок злиття. Аналогічно у разі приєднання одного або кількох суб'єктів господарювання до іншого суб'єкта господарювання до цього останнього переходять усі майнові права та обов'язки приєднаних суб'єктів господарювання. Ст. 108 Цивільного кодексу України також

прямо проголошує, що у разі перетворення (як у наведеному вище прикладі із закладами охорони здоров'я) до нової юридичної особи переходять усе майно, усі права та обов'язки попередньої юридичної особи.

Отже, при зазначених формах реорганізації ліцензіата його майнові права та обов'язки перейдуть в повному обсязі до правонаступника, відповідно негативних наслідків для матеріально-технічної бази здійснення господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, не буде. Очевидно, що переоформлення ліцензії для такого правонаступника буде лише формальністю, яка потребуватиме виключно належної підготовки підтверджуючих документів, без необхідності додаткового приведення діяльності у відповідність з ліцензійними умовами.

Інша ситуація може скластися при реорганізації ліцензіата шляхом поділу. Поділ, на відміну від інших способів реорганізації, передбачає припинення компанії з подальшим переданням всіх активів, прав і обов'язків двом і більше новоствореним компаніям. За змістом Закону про ліцензування в такому випадку лише один правонаступник за згодою правонаступників має право провадити вид господарської діяльності, на провадження якого ліцензіат мав ліцензію. Такий правонаступник має право для забезпечення завершення організаційних заходів, пов'язаних з одержанням ліцензії на його провадження, провадити у строк, що не перевищує шести місяців, такий вид господарської діяльності на підставі раніше виданої ліцензії. Жодних вимог при цьому до суб'єкта господарювання не ставиться.

В цьому контексті варто згадати, що отриманню ліцензії передують досягнення здобувачем встановлених вимог щодо матеріально-технічної, кадрової бази тощо. Поділ ліцензіата цілком може означати невідповідність тієї бази, що перейде до кожного з правонаступників, обсягу ресурсів, необхідному для провадження певного виду діяльності. Не зважаючи на це, один з правонаступників зможе цілих півроку провадити таку діяльність, ставлячи під загрозу життя чи здоров'я громадян, безпеку навколишнього середовища тощо. Правонаступник має лише повідомити орган ліцензування про початок ним ліцензованої діяльності та вважатиметься ліцензіатом протягом зазначеного вище строку.

Тому у випадках, коли правонаступник отримує не повний обсяг ресурсів, доцільним було б призупинення ліцензії до переоформлення, або ж за бажанням правонаступника має бути призначена позапланова перевірка додержання ліцензійних умов, результати якої засвідчуватимуть можливість провадження правонаступником діяльності протягом часу, необхідного для переоформлення ліцензії.

Аналогічні застереження можуть бути висловлені і до передання права на здійснення виду господарської діяльності, на який отримано ліцензію, від ліцензіата, що був фізичною особою - підприємцем, до іншої фізичної особи, яка є її спадкоємцем. Така ліцензія підлягає у місячний строк переоформленню органом ліцензування на ім'я спадкоємця з дати набуття ним такого права, за умови відповідності спадкоємця вимогам відповідних ліцензійних умов. Втім, невідповідність правонаступника ліцензійним вимогам цілком імовірна, адже господарська діяльність фізичної особи-підприємця досить часто пов'язана із його особистими професійними якостями, наявністю необхідних знань та навичок тощо. Незважаючи на це, протягом місяця спадкоємець, навіть якщо він не відповідає встановленим вимогам, зможе провадити господарську діяльність.

Зазначене не відповідає самій суті ліцензування господарської діяльності, яке спрямоване на захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Ліцензія за своєю природою є індивідуальним дозволом, який видається конкретному суб'єкту господарювання та засвідчує саме його здатність провадити певний вид діяльності безпечно та у належній якості.

Можна констатувати, що перехід права на здійснення господарської діяльності на підставі раніше виданої ліцензії до правонаступника ліцензіата полегшує ведення бізнесу, адже не потребує припинення діяльності на час переоформлення ліцензії, як це було раніше. Водночас, автоматичне правонаступництво на час переоформлення ліцензії може бути обґрунтовано застосоване лише у разі реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення. В інших випадках у Законі про ліцензування варто передбачити обов'язковість попереднього встановлення органом ліцензування наявності у правонаступника матеріальної та кадрової бази для

безпечного здійснення ліцензованого виду діяльності. Такий порядок відповідатиме загальним принципам державної політики у сфері ліцензування та допоможе уникнути порушення прав споживачів, нанесення шкоди інтересам держави, суспільства тощо внаслідок ведення господарської діяльності неналежним суб'єктом.

Важливим аспектом оновленого порядку ліцензування є законодавче закріплення розміру плати за ліцензію. Плата варіюється в залежності від території поширення – один прожитковий мінімум для території всієї країни та 10% від прожиткового мінімуму для території певної адміністративно-територіальної одиниці. До ухвалення закону вартість ліцензії становила одну мінімальну заробітну плату. Враховуючи, що на 1 січня 2018 року розмір мінімальної заробітної плати становить 3723 грн, а мінімальний прожитковий мінімум 1700 гривень, можна стверджувати, що розмір плати за ліцензію було зменшено. Однак, треба зазначити, що первісною редакцією Закону про ліцензування плата за видачу ліцензії була також встановлена у розмірі однієї мінімальної заробітної плати, та була змінена лише після підвищення розміру цього виду державної соціальної гарантії.

Водночас, Законом про ліцензування скорочено строк, протягом якого ліцензіат має внести плату за видачу ліцензії – з тридцяти календарних днів з дня направлення йому повідомлення про прийняття рішення про видачу ліцензії до десяти робочих днів з дня оприлюднення на порталі електронних сервісів рішення про видачу ліцензії.

Позитивним для здобувачів ліцензії моментом є пряма заборона органу ліцензування вимагати від суб'єктів господарювання внесення плати за видачу ліцензії до прийняття рішення про її видачу. Зазначене відповідає загальним принципам ліцензування, адже не ставить прийняття рішення щодо видачі ліцензії у залежність від внесення плати. Розгляд заяви та прийняття рішення в даному випадку має ґрунтуватись виключно на об'єктивних умовах – відповідності встановленим вимогам.

Невід'ємною складовою існуючого порядку видачі/отримання ліцензії є нагляд та контроль у сфері ліцензування.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері ліцензування господарської діяльності здійснюється у трьох напрямках – щодо додержання законності органами ліцензування, щодо наявності у суб'єктів господарювання необхідних ліцензій та щодо дотримання ліцензіатами ліцензійних умов. Загальний порядок здійснення такої діяльності визначений ст. 19 Закону про ліцензування.

Згідно з положеннями цієї статті державний нагляд за додержанням органами державної влади чи державними колегіальним органами вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює спеціально уповноважений орган з питань ліцензування. Таким органом є Державна регуляторна служба України (ДРС). Закон про ліцензування встановлює загальні вимоги до порядку проведення перевірок ДРС та строків прийняття актів та розпоряджень за їх результатами, закріплює вичерпний перелік підстав для проведення позапланових перевірок органів ліцензування тощо.

Контроль за наявністю у ліцензіатів (суб'єктів господарювання) ліцензій здійснюють державні органи, на які згідно із законом покладено відповідні функції. Так, пп.191.1.4 Податкового кодексу України [111] закріплює, що контроль, зокрема, за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, здійснюють контролюючі органи (Державна фіскальна служба та її територіальні органи).

Щодо додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов, Закон про ліцензування встановлює, що такий контроль здійснюють органи ліцензування у межах своїх повноважень шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [112] з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Необхідно звернути увагу, що у наведених правових нормах використовується два поняття: нагляд - щодо діяльності ДРС по відношенню до органів ліцензування та контроль - щодо діяльності органів ліцензування та ДФС відносно суб'єктів господарювання. Визначення понять «контроль у сфері ліцензування» та «нагляд у сфері ліцензування» у законодавстві відсутні. Досить часто ці поняття, як і взагалі

поняття контролю та нагляду, змішуються або використовуються як синоніми. Навіть Закон про державний нагляд дає спільне визначення для поняття «державний контроль (нагляд)», розуміючи під ним діяльність уповноважених законом органів влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Такий підхід здається не зовсім вдалим, тому науковці неодноразово робили спроби дати визначення поняттям контролю та нагляду у сфері ліцензування.

Наприклад, на думку Е. Бекірової контроль у сфері ліцензування це система заходів, що здійснюються органами ліцензування з метою забезпечення дотримання ліцензіатами ліцензійних умов [12, С.167]. Втім таке визначення не є безспірним, адже дозволяє віднести до контролю, наприклад, роз'яснювальні заходи, які також спрямовані на забезпечення дотримання ліцензійних умов. Крім того, визначення контролю у сфері ліцензування, які зосереджують свою увагу лише на відповідності ліцензіата ліцензійним умовам [12, С. 167; 25, С.10], не охоплюють ще одного напрямку - контролю наявності у суб'єкта господарювання ліцензії на провадження певного виду діяльності. Аналіз законодавства та досліджень вчених-правників дозволяє автору запропонувати власне визначення *контролю в сфері ліцензування* як сукупності заходів уповноважених державних органів щодо забезпечення додержання суб'єктами господарювання законодавства про ліцензування, спрямованих на попередження, виявлення та усунення правопорушень у сфері ліцензування господарської діяльності.

Щодо діяльності ДРС по відношенню до органів ліцензування, то враховуючи характер відносин між цими суб'єктами, доцільно говорити про адміністративний нагляд у сфері ліцензування, який «полягає у здійсненні спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування перевірки діяльності органів ліцензування, виконання ними вимог чинного законодавства з метою виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків» [25, С. 9].

Законодавець у Законі про ліцензування закріпив розмежування між заходами щодо нагляду та контролю у сфері ліцензування господарської діяльності за суб'єктами, які їх здійснюють, та суб'єктами, щодо яких вони застосовуються.

Необхідно зауважити, що Закон про державний нагляд встановлює особливий порядок контролю за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов, зазначаючи, що він здійснюється органами ліцензування з урахуванням особливостей, визначених Законом про ліцензування. В будь-якому разі Закон про державний нагляд є рамковим, який закріплює організаційні та правові засади здійснення заходів контролю та нагляду з боку уповноважених державою органів.

Фактично зазначений нормативно-правовий акт створив правову базу, яка регламентує порядок проведення перевірок суб'єктів господарювання, зокрема і з питань ліцензування. Ним впроваджено більш прозорий порядок здійснення заходів контролю, що покликано стояти на заваді необґрунтованим перевіркам суб'єктів господарювання уповноваженими органами та забезпечувати дотримання прав та інтересів підприємців під час перевірок.

Одним з найважливіших аспектів Закону про державний нагляд є принцип, за яким якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акту, виданого відповідно до закону, або норми різних законів чи нормативно-правових актів допускають неоднозначне множинне трактування прав та обов'язків суб'єктів господарювання або органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб, що дозволяє приймати рішення як на користь суб'єкта господарювання, так і на користь органу державного нагляду (контролю), то рішення повинно прийматися на користь суб'єкта господарювання.

Крім того, Закон про державний нагляд закріплює права та обов'язки як суб'єктів господарювання, так і посадових осіб органу державного нагляду (контролю), а також передбачає відповідальність за порушення, пов'язані із здійсненням заходів контролю (нагляду).

Закон про ліцензування, в свою чергу, встановлює особливості порядку та підстав проведення перевірок дотримання ліцензіатами вимог ліцензійних умов. Так, наприклад, визначено вичерпний перелік підстав проведення позапланових

перевірок. Закріплення зазначених підстав є важливим кроком у гарантуванні прав суб'єктів господарювання, яке унеможливорює свавільне призначення перевірок органами ліцензування. Крім того, факт закріплення переліку підстав у законі, а не підзаконному нормативно-правовому акті сприяє його стабільності та визначеності, адже процедура змін норми закону є набагато складнішою.

Привертає увагу, що для трьох з семи підстав проведення позапланових перевірок ліцензіатів Закон про ліцензування передбачає необхідність отримання погодження Державної регуляторної служби, яке надається на підставі рішення Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування. Закріплено також, що анонімні звернення не є підставою для проведення позапланових перевірок. Зазначені вимоги стоять на заваді призначення необґрунтованих перевірок суб'єктів господарювання та, як наслідок, запобігають можливому тиску на бізнес.

В цьому аспекті необхідно звернути увагу на мораторій на проведення планових перевірок органами державного нагляду (контролю), встановлений Законом України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» до 31 грудня 2018 року [113]. Зазначеним законом закріплюється перелік підстав проведення позапланових перевірок, який по більшості позицій не збігається із переліком, встановленим Законом про ліцензування. За офіційною позицією ДРС мораторій на планові перевірки та обмеження на позапланові перевірки поширюються на органи ліцензування як органи державного нагляду (контролю) [114].

Водночас досвід встановлення майже тотальної заборони на перевірки суб'єктів господарювання, яка діяла у 2014-2015 роках, продемонстрував, що таке радикальне обмеження контролю призводить до значних порушень прав громадян та інтересів держави. Тому Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначив певні виключення. Так, ст. 6 зазначеного закону закріплює, що дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час проведення заходів нагляду (контролю) органами, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України. Такий перелік було затверджено 18 грудня 2017 року і він включив більшість

органів ліцензування [115]. Таким чином, у більшості випадків органи ліцензування здійснюють контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов, керуючись відповідними нормами Закону про ліцензування та Закону про державний нагляд, без урахування мораторію на перевірки.

Відповідно до Закону про ліцензування за результатами перевірки в останній день її проведення комісія, що проводила перевірку, складає акт про стан додержання вимог ліцензійних умов. Після цього, за наявності підстав, орган ліцензування може видати розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов протягом визначеного строку. Якщо ж перевіркою буде встановлено, що є підстави для анулювання ліцензії, в останній день перевірки оформлюються окремі акти про ці підстави, а розпорядження про усунення порушень в цьому випадку не видається. Порядок та перелік підстав для анулювання ліцензії також закріплені у Законі про ліцензування.

Отже згідно з аналізом відповідних положень закону виявлення органом ліцензування порушень ліцензіатом умов здійснення діяльності може мати для останнього один з двох негативних наслідків – отримання розпорядження про усунення виявлених порушень або анулювання ліцензії.

В цьому аспекті привертає увагу відсутність в Законі про ліцензування навіть згадки про можливість застосування до ліцензіата такого виду адміністративно-господарських санкцій як зупинення ліцензії. Водночас, можливість зупинення ліцензії передбачена Господарським кодексом України. Крім того, деякі закони та підзаконні нормативно-правові акти, які конкретизують порядок ліцензування певного виду господарської діяльності, також передбачають можливість застосування такого виду адміністративно-господарських санкцій як зупинення дії ліцензії. Більше того, органи ліцензування цю можливість активно використовують.

Серед законодавчих актів, які дозволяють зупиняти дію ліцензії, Закони України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [19], «Про ринок природного газу» [116], «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [117], «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [118] тощо. Деякі ліцензійні умови,

затверджені органом ліцензування, окрім безпосередньо вимог до здобувача та ліцензіата, містять норми, що регулюють порядок зупинення дії та анулювання ліцензії [119]. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку як орган ліцензування також затвердила Порядок зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) [120]. Водночас привертає увагу недосконалість регламентування процедури зупинення ліцензії в спеціальному законодавстві, в якому вона передбачена. Так, дослідники наголошують, що у деяких випадках незрозуміло, з якого моменту відбувається зупинення ліцензії – з моменту підписання акту про усунення порушень ліцензійних умов в результаті перевірки чи для цього необхідно окреме рішення органу ліцензування [121, С. 166].

Втім, досить слушним здається твердження, що зупинення дії ліцензії в окремих випадках є навіть більш ефективним заходом впливу, ніж анулювання ліцензії, оскільки його дія спрямована на недопущення вчинення ліцензіатом подальших порушень, має профілактичний характер та позбавляє ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності лише протягом певного строку [122, С.58]. Таким чином, право органу ліцензування зупиняти дію ліцензії потребує уніфікації та закріплення у базовому Законі про ліцензування. Для досягнення найбільшої ефективності застосування цього виду адміністративно-господарських санкцій процедура, підстави зупинення ліцензії та відновлення її дії мають бути чітко прописані та зрозумілі як органам ліцензування, так і ліцензіатам.

Повертаючись до питання здійснення заходів нагляду (контролю) відносно органів ліцензування, необхідно звернути увагу на нормативні акти, які врегульовують процедуру перевірки цих органів. Загальні засади нагляду встановлені Законом про ліцензування, зокрема, визначено підстави позапланових перевірок, вимоги до видання акту про перевірку, обов'язки керівника органу ліцензування тощо.

Щодо органів ліцензування встановлюється особливий порядок перевірок, відмінний від того, що застосовується до інших органів контролю (нагляду). Нагляд за діяльністю останніх здійснюється відповідно до Порядку проведення перевірок

додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [123]. В той час же час контроль Державною регуляторною службою законності дій органів ліцензування здійснюється відповідно до Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування [124]. Ці два порядки містять низку відмінностей, головні з яких стосуються підстав проведення позапланових перевірок, питань, що вивчаються під час планової перевірки, видання подання (розпорядження) про усунення порушень законодавства тощо. Зазначені відмінності обумовлені особливостями порядку ліцензування та, відповідно, специфікою повноважень органів ліцензування у порівнянні з іншими органами нагляду (контролю). Головна ж відмінність полягає у тому, що при перевірці органу, який має повноваження щодо видачі ліцензій, дослідженню підлягає не лише виконання контрольної функції, а вся його діяльність у сфері ліцензування.

В останні роки простежується тенденція до зростання кількості перевірок Державною регуляторною службою органів ліцензування. Так, у 2015 році ДРС було проведено 4 перевірки додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності (2 планові та 2 позапланові). У 2016 році планових перевірок органів ліцензування було проведено 5, позапланові перевірки не проводились, а у 2017 році – 6 планових та 4 позапланові перевірки. При цьому, ДРС стверджує, що посилення контролю за діяльністю органів ліцензування та дозвільних органів призвело до різкого зменшення кількості випадків порушень ними вимог законодавства, за які встановлено адміністративну відповідальність [125, С. 139].

Отже, аналіз досвіду проведення ДРС перевірок демонструє, що належний нагляд є дієвим способом примушування органів ліцензування до більш виваженого провадження своєї діяльності та дотримання вимог законодавства щодо ліцензування господарської діяльності.

Суспільні відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, зокрема, порядок видачі ліцензії, регулює також низка законів, які встановлюють правові основи провадження окремих видів діяльності, що підлягають ліцензуванню. Зазначені нормативно-правові акти можна поділити на дві групи. До першої відносяться закони, які встановлюють свій власний порядок ліцензування певного виду діяльності, що не залежить від вимог Закону про ліцензування. Так, ч.2 ст. 2 Закону про ліцензування закріплює, що дія цього Закону не поширюється на порядок видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на здійснення банківської діяльності, діяльності в галузі телебачення і радіомовлення, діяльності з виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами. Ці види діяльності підлягають ліцензуванню у порядку, передбаченому спеціальними законами, які і складають першу групу: «Про банки і банківську діяльність» [126], «Про телебачення і радіомовлення» [127], «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [128].

До другої групи законів відносяться ті, які встановлюють окремі особливості здійснення визначеного виду господарської діяльності, що мають враховуватися при ліцензуванні цього виду. На лютий 2018 року такими законами є: «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [117], «Про освіту» [129], «Про архітектурну діяльність» [130], «Про лікарські засоби» [131], «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [132], «Про зовнішньоекономічну діяльність» [133], «Про ринок природного газу» [116], «Про ринок електричної енергії» [134], «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [19]. Деякі з зазначених нормативно-правових актів будуть більш ретельно розглянуті у наступному підрозділі цього дослідження.

Не зазначені у попередньому абзаці закони, які регулюють відносини у сфері провадження конкретних видів діяльності, впливають на порядок ліцензування, якщо посилання на них міститься у відповідних ліцензійних умовах. Наприклад, Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення автомобільним транспортом [135] закріплюють, що до внутрішніх та (або)

міжнародних перевезень пасажирів на таксі допускаються автомобілі, які окрім відповідності ліцензійним вимогам, обладнані згідно з вимогами ст. 1 Закону України «Про автомобільний транспорт» [52].

В інших випадках закони, які регламентують здійснення окремих видів діяльності, не стосуються порядку ліцензування та не можуть встановлювати порядок видачі ліцензії, відмінний від встановленого Законом про ліцензування, додаткові вимоги до здобувача чи ліцензіата тощо.

Більш детальна регламентація встановленого законами порядку ліцензування господарської діяльності здійснюється Кабінетом Міністрів України та органами ліцензування. На виконання Закону про ліцензування прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, серед яких можна виділити декілька, що безпосередньо стосуються всіх суб'єктів господарювання, які здійснюють ліцензійну діяльність. Перший це Постанова КМУ «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [136]. Перелік органів ліцензування на початок 2018 року містив 26 пунктів, при цьому щодо трьох видів діяльності в якості органу ліцензування визначено як центральний орган державної влади, так і обласні, Київську міську державну адміністрації. Загалом до органів ліцензування віднесено 5 державних колегіальних органів, 18 центральних органів виконавчої влади, обласні та Київську міську державні адміністрації, а також Службу безпеки України. Цікаво, що серед органів ліцензування, визначених вищезазначеним порядком, відсутній Національний банк України, який видає ліцензії на здійснення банківської діяльності. Це можна було б пояснити тим, що ліцензування банківської діяльності здійснюється за особливою процедурою, встановленою окремим законом. Втім, банківська діяльність є лише одним з трьох видів господарської діяльності, на які не поширюється дія Закону про ліцензування та які ліцензуються за власним особливим порядком. Органи, які ліцензують два інших види діяльності - діяльність у галузі телебачення і радіомовлення та виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами - у переліку органів ліцензування відображені.

Закон про ліцензування передбачає, що органом ліцензування є орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або уповноважений законом державний колегіальний орган. Національний банк України не може розглядатися ані як орган виконавчої влади, ані як державний колегіальний орган. За змістом Конституції України та Закону України «Про Національний банк України» [137] він є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління. Втім, навряд чи особливий статус головного банку країни є обґрунтованою підставою не включення його до переліку органів ліцензування. На підтвердження такої позиції можна привести приклад Служби безпеки України, яка також не відноситься до органів виконавчої влади або ж державних колегіальних органів, а є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [138]. Незважаючи на це, Служба безпеки України визначена як орган ліцензування для діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації, що закріплено у Переліку органів ліцензування. Очевидно, що визначення поняття «орган ліцензування», закріплене у базовому законі, є недосконалим, адже не охоплює всі органи державної влади, які можуть здійснювати (і здійснюють) ліцензування господарської діяльності.

Принцип єдиної державної системи ліцензування реалізується, зокрема, шляхом визначення Кабінетом Міністрів України органів ліцензування та видів господарської діяльності, на які відповідний орган ліцензування видає ліцензії. Враховуючи вищевикладене, здається правильним внести Національний банк України до Переліку органів ліцензування як орган, що здійснює ліцензування банківської діяльності.

Останніми змінами у Переліку органів ліцензування було до видів діяльності, ліцензування яких здійснює Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, додано виробництво ветеринарних препаратів. Колись виробництво ветеринарних препаратів потребувало отримання ліцензії згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської

діяльності». Проте із прийняттям нового закону ліцензування цього виду діяльності було скасовано, а відновлено лише в липні 2017 року. Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів була утворена шляхом перетворення Держветфітослужби, яка раніше була органом, уповноваженим на видачу ліцензії на виробництва ветеринарних препаратів, тож надання першій функції ліцензування було цілком логічним та очікуваним кроком.

Зазначений перелік не визначає органи ліцензування для таких видів діяльності як перероблення та захоронення побутових відходів. Ці недоліки можна пояснити невчасним оновленням переліку.

Ліцензування перероблення та захоронення побутових відходів впроваджено з листопада 2016 року. При цьому, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, яка відповідно до закону, що регулює її діяльність, визначена органом ліцензування щодо цих видів діяльності, вже розробила й затвердила відповідні ліцензійні умови та здійснює видачу ліцензій.

Отже, відсутність органу влади у Переліку органів ліцензування не впливає на його повноваження щодо видачі ліцензії. Втім, з метою спрощення порядку ліцензування, досягнення вищого рівня правової визначеності нормативних актів зазначений перелік має бути приведено у відповідність із сучасною ситуацією у сфері ліцензування господарської діяльності.

Ще одним підзаконним актом, що поширює дію на всіх суб'єктів, які здійснюють ліцензований вид діяльності, є Наказ «Про затвердження форми та змісту ліцензії» [139]. Однак, ним встановлено форму ліцензії на паперовому носії, і хоча цей нормативно-правовий акт зберігає чинність, видача паперових ліцензій після 1 січня 2017 року вже не здійснюється.

Окремо варто виділити нормативно-правовий акт, яким ухвалено Регламент Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування [140]. Визначне значення цього акту для суб'єктів господарювання обумовлено тим, що він встановлює процедурні моменти важливих складових порядку ліцензування - позасудового розгляду апеляцій здобувачів ліцензій та ліцензіатів на рішення органу ліцензування, а також

розгляду звернень органів ліцензування щодо необхідності проведення позапланових перевірок ліцензіатів.

Інші підзаконні акти здебільшого стосуються порядку видачі ліцензій на провадження певних видів діяльності. При цьому, простежуються випадки наявних протиріч між Законом про ліцензування та деякими підзаконними нормативно-правовими актами, що конкретизують порядок ліцензування. Так, наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція керується під час здійснення повноважень Порядком ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури [141]. Пункти 7, 8 та 9 зазначеного порядку встановлюють строки для прийняття рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії. Закріплено, що орган ліцензування розглядає подану заяву і протягом 10 робочих днів з дня її надходження надсилає матеріали до ліцензійної комісії. Ліцензійна комісія вивчає протягом 10 робочих днів документи з метою встановлення їх відповідності ліцензійним умовам та готує висновок. Протягом ще семи робочих днів з дати надходження висновку комісії приймається рішення про видачу ліцензії. У разі подання ліцензійною комісією висновку про невідповідність поданих суб'єктом будівельної діяльності документів ліцензійним умовам орган ліцензування приймає протягом трьох робочих днів з дня отримання висновку рішення про відмову у видачі ліцензії. Таким чином, максимальний строк прийняття рішення про видачу ліцензії на будівельну діяльність складає 27 робочих днів, а строк прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії - 23 робочі дні. Згідно з Законом про ліцензування строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить 10 робочих днів з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії. Тобто закон передбачає прийняття рішення більше, ніж в два рази швидше у порівнянні з Порядком ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури. Відповідно, Держархбудінспекція, керуючись своїм Порядком, грубо порушує Закон про ліцензування. Така ситуація потребує вирішення, адже призводить до порушення прав суб'єктів господарювання – здобувачів ліцензії.

Окреме місце серед підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують порядок ліцензування господарської діяльності, займають ліцензійні умови.

На лютий 2018 року чинним був 41 нормативно-правовий акт, яким затверджено ліцензійні умови провадження певних видів діяльності. З них двадцять три затверджені Кабінетом Міністрів України, чотири – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, десять – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг та чотири – Національною комісією з питань регулювання зв'язку України (НКРЗ) (зараз - Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації). При цьому, ліцензійні умови, затверджені НКРЗ, були розроблені більше восьми років тому, ще на виконання Закону України «Про ліцензування певних видів діяльності». Можна припустити, що нові ліцензійні умови не розроблялися у зв'язку із скасуванням згідно з вимогами перехідних положень Закону про ліцензування з 1 січня 2018 року діяльності у галузі телекомунікацій, тож Кабінетом Міністрів України не вбачалася об'єктивна необхідність розробки умов видачі ліцензії, які б застосовувалися досить короткий проміжок часу. Водночас, чинна ст. 42 Закону України «Про телекомунікації» [18] прямо передбачає обов'язок суб'єктів господарювання отримувати ліцензію на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій. Зазначений закон також закріплює і процедурні питання отримання, переоформлення, анулювання ліцензій тощо. Суб'єкти господарювання, які здійснюють чи планують здійснювати діяльність у сфері телекомунікацій, зобов'язані додержуватись норм Закону України «Про телекомунікації», відповідно, діяльність без ліцензії вважається Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, порушенням законодавства. Таким чином, колізія між положеннями Закону про ліцензування та Законом України «Про телекомунікації» фактично продовжила для суб'єктів господарювання необхідність отримання ліцензії на діяльність у сфері телекомунікацій на невизначений строк. Насправді ж прямим порушенням є вимагання від суб'єктів господарювання отримання ліцензії на діяльність, яка не

передбачена Законом про ліцензування, адже єдиний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлюється виключно цим Законом.

Заслуговує на увагу, що ліцензійні умови можуть стосуватися частини закріпленого законом виду діяльності. Так, наприклад, Закон про ліцензування передбачає, що потребує отримання ліцензії «виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії, крім виробництва, транспортування та постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом» (п.29 ст.7 Закону про ліцензування, станом на початок 2018 року). Орган ліцензування, яким для цього виду діяльності є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердила окремо: Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії; Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами; Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії [142]. Такий підхід до затвердження ліцензійних умов сприяє подальшому розвитку принципу, який закріплює, що якщо суб'єкт господарювання провадить вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, не в повному обсязі, а частково, ліцензійні умови поширюються на ліцензіата лише в частині, що встановлює вимоги до провадження цієї частини виду господарської діяльності. Варто згадати, що це правило діяло і раніше – воно перейшло до нового Закону про ліцензування з попереднього [15]. Але встановлення ліцензійних умов для частини виду господарської діяльності робить більш прозорою процедуру отримання ліцензії, запобігаючи зловживанням з боку органу ліцензування в частині необґрунтованих вимог дотримання умов провадження виду діяльності в повному обсязі.

Дослідження ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності, дозволяє констатувати, що у зв'язку з суворим закріпленням у Законі про ліцензування вимог до положень, які можуть і які не можуть міститися у ліцензійних умовах, вони стали більш уніфікованими, мають однакову структуру та

зрозумілу побудову. Так, аналіз ліцензійних умов, прийнятих протягом 2015-2017 років, демонструє, що до їх складу включено окремими розділами: загальну частину (загальні положення), кадрові, організаційні, технологічні вимоги. За необхідності в деякі ліцензійні умови додано ще розділ «Спеціальні вимоги».

У ліцензійних умовах, які не містять таких конкретно визначених розділів, в будь-якому разі по тексту виділяються блоки організаційних, технологічних, кадрових та інших вимог.

Особливості у побудові та змістовому наповненні мають переважно ліцензійні умови, затверджені ще до набрання чинності Законом про ліцензування. Так, ліцензійні умови провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) - депозитарної діяльності та клірингової діяльності [143] містять окремо розділ, що закріплює відомості, які ліцензіат зобов'язаний подавати до Комісії протягом строку дії ліцензії, та розділ, який стосується державного контролю за провадженням діяльності, що не є властивим для інших ліцензійних умов.

Нерідко особливості ліцензійних умов обумовлені специфікою ліцензованого виду діяльності та неможливістю встановити єдині вимоги до всіх аспектів здійснення цієї діяльності. Наприклад, ліцензійні умови провадження діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [144], поряд із загальними, організаційними та кадровими вимогами, містять окремо вимоги для кожної складової такої діяльності: щодо провадження господарської діяльності з культивування рослин, вимоги щодо провадження господарської діяльності з виробництва, виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що зареєстровані як лікарські засоби, щодо провадження господарської діяльності з виробництва прекурсорів, щодо провадження господарської діяльності із знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів тощо.

Варто зазначити, що всі ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності, затвердженні або змінені після набрання чинності Законом про ліцензування, містять додатки, які закріплюють форми заяви про отримання ліцензії, опису поданих документів та форму відомостей про наявність у здобувача

ліцензії необхідної матеріально-технічної бази, наявності кваліфікованого персоналу тощо.

Водночас, на лютий 2018 року взагалі відсутні ліцензійні умови провадження двох видів діяльності - з випуску та проведення лотерей та виробництва ветеринарних препаратів.

Відновлення ліцензування виробництва ветеринарних препаратів було одним із заходів гармонізації законодавства України щодо державного нагляду (контролю), що здійснюється з метою перевірки виконання законодавства України про безпечність та якість харчових продуктів, кормів, здоров'я і благополуччя тварин із відповідними Регламентами ЄС. Основні положення Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [145], яким відновлено ліцензування виробництва ветеринарних препаратів, набирають чинності у квітні 2018 року. До цього часу перехідними положенням закону передбачена необхідність розробки та прийняття близько 40 підзаконних актів, у тому числі ліцензійних умов провадження діяльності з виробництва ветеринарних препаратів. Відповідно, можна сподіватися на розробку зазначених ліцензійних умов вже найближчим часом.

Щодо ліцензійних умов провадження діяльності з проведення лотерей, то цей нормативно-правовий акт мав би бути розроблений та затверджений вже давно, адже необхідність отримання ліцензії на випуск та проведення лотерей одразу було передбачено Законом про ліцензування. Незважаючи на це, лише у травні 2017 року Міністерством фінансів України було винесено на обговорення та надіслано на погодження до уповноважених органів проект відповідних ліцензійних умов. Втім, зазначений проект не отримав погодження Державної регуляторної служби України [146]. Антимонопольний комітет України не просто не погодив проект ліцензійних умов, опрацювання проекту спонукало цей орган розпочати дослідження ринку випуску та проведення лотерей, яке засвідчило, що регулювання галузі містить низку прогалин, наслідком чого є складна ситуація на ринку лотерейної діяльності в Україні. [147].

Отже, ліцензування випуску та проведення лотерей в Україні досі належним чином не врегульовано. Відсутність протягом довгого часу ліцензійних умов провадження зазначеної діяльності призводить до порушення права суб'єктів господарювання на здійснення підприємницької діяльності. Міністерство фінансів України як орган ліцензування бездіє, фактично відмовляючи здобувачам ліцензії навіть у розгляді заяви та прийнятті відповідного рішення щодо отримання ліцензії. Щодо операторів лотерей, які вже присутні на ринку, то дія їх ліцензій закінчилася ще у першому кварталі 2014 року, проте ст. 15 Закону України «Про державні лотереї в Україні» [148] дозволяє їм провадити діяльність на підставі старих ліцензій у разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових. На сьогодні вже протягом чотирьох років оператори лотерей в Україні здійснюють свою діяльність на підставі нечинних ліцензій. Крім того, за відсутності нових ліцензійних умов під сумнів ставиться можливість перевірки додержання умов провадження діяльності ліцензіатами.

Проведене дослідження нормативно-правовий бази, яка регулює порядок отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності, дозволяє констатувати, що незважаючи на розгалужену систему нормативно-правових актів, порядок ліцензування містить низку недоліків та неузгодженостей. Зокрема, в процесі проведення аналізу нормативно-правових актів виявлено наступні проблеми та запропоновано напрями вдосконалення законодавства для їх вирішення:

1. Деякі підзаконні нормативно-правові акти, які розроблені на виконання Закону про ліцензування та деталізування порядку видачі ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, суперечать нормам базового закону. Наприклад, строки розгляду заяви про видачу ліцензії, що закріплено Порядком ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, не відповідають прямим вимогам Закону про ліцензування стосовно строків. Також низку невідповідностей з нормами закону містить Перелік органів ліцензування. З одного боку, Перелік органів ліцензування закріплює органи ліцензування не для всіх видів діяльності, провадження яких згідно з діючим законодавством України потребує отримання ліцензії. З іншого боку, внаслідок

особливостей правового статусу деякі державні органи, закріплені як органи ліцензування, не охоплюються визначенням терміну «орган ліцензування», яке міститься у Законі про ліцензування. Зазначене викликає сумніви щодо правомірності надання повноважень із ліцензування органу, який не є ані органом виконавчої влади, ані державним колегіальним органом, як це передбачено Законом про ліцензування. Отже, підзаконні нормативно-правові акти, які розроблено на виконання Закону про ліцензування потрібно привести у відповідність до Закону про ліцензування.

2. Закон про ліцензування містить прогалини та неузгодженості, що негативно позначається на визначеності порядку ліцензування. Так, у Законі про ліцензування відсутня така санкція як зупинення дії ліцензії, проте застосування зазначеної санкції передбачено ГК України та деякими законами, які встановлюють особливості провадження певних видів діяльності. Тому необхідно усунути цю прогалину. Для вирішення питання дотримання органами ліцензування встановлених Законом про ліцензування строків доцільним є впровадження у системі ліцензування принципу мовчазної згоди. Тобто здобувачі ліцензії, які надали повний комплект документів та не отримали відмову у наданні ліцензії, у строки, встановлені Законом про ліцензування, вважаються такими, що отримали ліцензію. З метою недопущення здійснення діяльності суб'єктами господарювання, які не відповідають ліцензійним умовам, треба законодавчо закріпити, що автоматичне правонаступництво на час переоформлення ліцензії може бути застосоване лише у випадку реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення, в інших випадках обов'язкове попереднє встановлення органом ліцензування наявності у правонаступника матеріальної та кадрової бази для здійснення ліцензованого виду діяльності. Вдосконалення Закону про ліцензування зазначеним положенням щодо правонаступництва у сфері ліцензування дозволить усунути існуючу прогалину та допоможе уникнути порушення прав споживачів, нанесення шкоди інтересам держави, суспільства тощо.

3. Мають місце колізії Закону про ліцензування з іншими законодавчими актами. Так, ст. 42 Закону України «Про телекомунікації» прямо передбачає

обов'язок суб'єктів господарювання отримувати ліцензію на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій. Суб'єкти господарювання, які здійснюють чи планують здійснювати діяльність у сфері телекомунікацій, зобов'язані додержуватись норм Закону України «Про телекомунікації», також діяльність без ліцензії вважається Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, порушенням законодавства. Проте Законом про ліцензування необхідність отримання ліцензії для цього виду діяльності скасована з 1 січня 2018 року, а згідно ч.1 ст. 2 Закону про ліцензування цей закон визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Отже, усунення потребує колізія між Законом про ліцензування та Законом України «Про телекомунікації» в частині необхідності отримання ліцензії для провадження діяльності, адже єдиний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлюється виключно Законом про ліцензування.

4. Відсутність протягом довгого періоду часу ліцензійних умов провадження деяких видів господарської діяльності. Перш за все, це стосується діяльності з випуску та проведення лотерей, де не лише нові оператори лотерей не можуть зайти на ринок, але і переоформлення ліцензії вже діючому оператору є неможливим. Закон про ліцензування закріплює, що відповідальність за провадження господарської діяльності без ліцензії не застосовується у разі відсутності ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності. Проте, це не вирішує проблему із контрагентами, адже може спричинити невідповідність суб'єкту умовам тендеру, визнання недійсним укладеного договору тощо. Для захисту прав здобувачів ліцензії доцільно визначити у Законі про ліцензування, що суб'єкт господарювання, який звертався з метою отримання ліцензії до органу ліцензування, але не отримав її через відсутність ліцензійних вимог, може провадити діяльність без отримання такої ліцензії виключно до затвердження відповідних ліцензійних умов.

Таким чином, вищевикладене свідчить про необхідність подальшого вдосконалення порядку ліцензування як шляхом внесення змін до базового Закону

про ліцензування, так і за допомогою приведення у відповідність із ним інших нормативно-правових актів.

2.2 Порядок ліцензування господарської діяльності

Закон про ліцензування закріплює різні підходи до правового регулювання порядку ліцензування певних видів діяльності в залежності від обсягу поширення на конкретний вид діяльності вимог цього закону. Види господарської діяльності за цією ознакою можна поділити на три групи. Перша об'єднує види діяльності, які підлягають ліцензуванню у точній відповідності до вимог Закону про ліцензування. Ліцензування другої групи відбувається відповідно до норм Закону про ліцензування, але з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами. До третьої групи відносяться ті види діяльності, ліцензування яких здійснюється відповідно до спеціальних законів. Комплекси законодавчих вимог щодо ліцензування зазначених груп видів діяльності складають окремі порядки ліцензування.

Спираючись на зазначені відмінності, деякі дослідники стверджують про існування двох адміністративно-правових режимів ліцензування: загального та спеціального, при цьому у складі спеціального режиму пропонується ще виділити спеціальний профільний та спеціальний індивідуальний адміністративно-правові режими ліцензування. Загальний режим, на думку автора такої класифікації, визначається вимогами Закону про ліцензування, спеціальний профільний поширюється на види діяльності, які ліцензуються відповідно до спеціальних законів та ті, які ліцензуються з урахуванням особливостей, встановлених спеціальними законами. Окремо пропонується виділити спеціальний індивідуальний режим, до якого відносяться індивідуальний режим ліцензування зовнішньоекономічної діяльності та індивідуальний режим професійного ліцензування [7, С. 32-33]. Інші правники заявляють про поділ у Законі про ліцензування видів діяльності на такі, що ліцензуються в загальному порядку, та такі, що підлягають ліцензуванню у спеціальному порядку. При цьому

наголошується, що, на відміну від діючого, у попередньому законі існувало три порядки ліцензування [101, С.105].

Погоджуючись із тим, що Закон про ліцензування окремо не виділяє у визначену групу ті види діяльності, що ліцензуються з урахуванням спеціального законодавства, автор не підтримує твердження, що зазначений нормативно-правовий акт закріплює лише два порядки ліцензування – загальний та спеціальний. Встановлений ст. 7 Закону про ліцензування перелік ліцензованих видів діяльності містить, у деяких пунктах, посилання на нормативно-правові акти, які застосовуються разом із базовим Законом про ліцензування, що свідчить про окремий порядок ліцензування цих видів діяльності.

Автором пропонується наступна класифікація порядків ліцензування з урахуванням специфіки їхнього регулювання:

- 1) загальний – уніфікований порядок ліцензування, який встановлюється Законом про ліцензування;
- 2) особливий – порядок ліцензування, який ґрунтується на нормах Закону про ліцензування, але має певні особливості, визначені спеціальним законодавством;
- 3) спеціальний – порядок ліцензування, який здійснюється у відповідності до спеціальних законів та на який не поширюється дія Закону про ліцензування.

Станом на липень 2018 року ліцензуванню у загальному порядку підлягають 22 види господарської діяльності, в особливому – 7 видів та у спеціальному - 3 виду діяльності.

Правники справедливо заявляють про невизначеність порядку ліцензування зовнішньоекономічної діяльності після прийняття Закону про ліцензування. Згідно з п. 25 ст. 7 зазначеного закону ліцензуванню підлягає зовнішньоекономічна діяльність відповідно до ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [133]. «Таке формулювання не дає змоги однозначно віднести цей вид діяльності до таких видів ліцензованої господарської діяльності, на які взагалі не поширюється дія Закону, або до таких, які ліцензуються з урахуванням спеціального законодавства» [101, С.106]. З одного боку, всі види діяльності, на які поширюється спеціальний порядок ліцензування, визначені окремо у ст. 2 Закону про

ліцензування і зовнішньоекономічної діяльності серед них немає. Проте, порівняння різних формулювань, використаних у Законі про ліцензування, дозволяє дійти висновку, що зовнішньоекономічна діяльність все ж таки підлягає ліцензуванню за спеціальним порядком. Так, визначаючи види діяльності, на які поширюється особливий порядок ліцензування, законодавець використовує словосполучення «...з урахуванням особливостей, визначених...», що вказує на те, що не весь порядок ліцензування, а лише його певні характерні риси, притаманні виключно цьому виду діяльності, визначаються спеціальними законами. Щодо видів діяльності, які підлягають ліцензуванню за спеціальним порядком, використовується словосполучення «...ліцензується відповідно до Закону...». Отже формулювання, застосоване законодавцем щодо ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, хоча і не повністю співпадає, але все ж таки ближче до тих, які використовувалися для визначення видів діяльності, на які не поширюється дія Закону про ліцензування.

Такий висновок узгоджується і безпосередньо з порядком ліцензування, визначеним Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Ст. 16 зазначеного закону встановлює підстави запровадження режиму ліцензування, види ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, порядок звернення за ліцензією та порядок її видачі тощо. Зміст зазначених складових порядку ліцензування зовнішньоекономічної діяльності не узгоджується із нормами Закону про ліцензування. Крім того, за своєю суттю ліцензування зовнішньоекономічної діяльності відрізняється від ліцензування інших видів господарської діяльності, що і обумовлює відмінний порядок його здійснення та різні підстави запровадження.

Історія питання також підтверджує зроблені вище висновки. Так, попередньо діючий Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» закріплював зовнішньоекономічну діяльність серед видів, які підлягають ліцензуванню відповідно до спеціальних законів.

Таким чином, доцільно вдосконалити в цій частині Закон про ліцензування, доповнивши ч.2 ст. 2, яка визначає види діяльності, на які не поширюється дія цього закону, новим пунктом наступного змісту: «4) зовнішньоекономічна діяльність, яка

ліцензується відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Для кращого розуміння специфіки кожного з порядків ліцензування необхідно дослідити конкретні приклади регулювання відносин у сфері ліцензування деяких з цих видів господарської діяльності.

П. 24 ст. 7 Закону про ліцензування одним з видів діяльності, що потребують отримання ліцензії у загальному порядку, визначає перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом. Органом ліцензування цієї діяльності відповідно до Переліку органів ліцензування є Укртрансбезпека (Державна служба України з безпеки на транспорті) - центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства) [149]. Сама назва органу ліцензування вказує на особливість даного виду діяльності - очевидну небезпеку для громадян у разі його неналежного здійснення, тому доступ на ринок перевізникам відкриває саме орган, який опікується безпекою на транспорті. Отже, необхідність застосування засобів державного регулювання, а саме ліцензування, до діяльності з перевезень не викликає сумніву.

Зазначений вид діяльності включає декілька напрямів, щодо яких встановлюються різні ліцензійні умови. Цей поділ обумовлений видом транспорту, за допомогою якого здійснюються перевезення.

Одним з найбільш поширених та таким, що більше за інші стосується необмеженої кількості громадян, є перевезення автомобільним транспортом, особливості ліцензування якого нами буде розглянуто.

Окремі положення щодо ліцензування автоперевезень містяться у спеціальному Законі України «Про автомобільний транспорт» [52]. Так, ст. 9 зазначеного нормативно-правового акту закріплює, що ліцензування на автомобільному

транспорті спрямоване на визначення початкових і поточних умов надання послуг з перевезень пасажирів і небезпечних вантажів, а також найважливіших параметрів обслуговування споживачів. Крім того, ця стаття конкретизує, яка саме діяльність з перевезення автомобільним транспортом потребує ліцензування. Визначено, що ліцензія видається на господарську діяльність з надання послуг з перевезення пасажирів і небезпечних вантажів на такі види робіт:

- надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами;
- надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів на таксі;
- надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів легковими автомобілями на замовлення;
- надання послуг з внутрішніх перевезень небезпечних вантажів вантажними автомобілями, причепами та напівпричепами;
- надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів автобусами;
- надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів на таксі;
- надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів легковими автомобілями на замовлення;
- надання послуг з міжнародних перевезень небезпечних вантажів вантажними автомобілями, причепами та напівпричепами.

Закон України «Про автомобільний транспорт» не містить чітких вимог до суб'єктів господарювання, які мають намір здійснювати діяльність з автоперевезень, вони встановлені відповідними ліцензійними умовами [135].

Ліцензійні умови також закріплюють перелік конкретних видів діяльності, на які можуть бути видані ліцензії. Цікаво, що цей перелік відрізняється від закріпленого Законом України «Про автомобільний транспорт». По-перше, в ліцензійних умовах, як і в Законі про ліцензування, мова йде про господарську діяльність з перевезень, а не діяльність з надання послуг з перевезень. По-друге, відповідно до ліцензійних умов ліцензується діяльність з міжнародних перевезень вантажів лише вантажними автомобілями, а не причепами та напівпричепами, як передбачено Законом «Про автомобільний транспорт». Також ліцензійні умови розширюють характеристики вантажів, для міжнародних перевезень яких необхідна

ліцензія: за Законом України «Про автомобільний транспорт» це небезпечні вантажі, відповідно до ліцензійних умов – всі вантажі. Поруч з небезпечними вантажами, для перевезень яких (як внутрішніх так і міжнародних) потрібна ліцензія, ліцензійними умовами окремо виділені небезпечні відходи.

У даному випадку складається ситуація, що незважаючи на вищу юридичну силу закону порівняно з підзаконним нормативно-правовим актом, яким є ліцензійні умови, застосовуватися буде підзаконний акт. Автоперевезення ліцензуються у загальному порядку, тобто норми спеціального законодавства не використовуються при ліцензуванні зазначеного виду діяльності. Ліцензійні ж умови прийняті на реалізацію базового закону про ліцензування, отже вони, на відміну від Закону України «Про автомобільний транспорт», складають частину нормативної основи порядку ліцензування перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом.

Водночас ситуація, коли норми спеціального закону відрізняються від норм законодавства про ліцензування, є такою, що негативно позначається на визначеності та передбачуваності законодавчого регулювання. У цьому контексті зауважимо, що ст. 9 Закону України «Про автомобільний транспорт» має назву «Особливості ліцензування на автомобільному транспорті», хоча, виходячи з положень Закону про ліцензування, жодних особливостей щодо автоперевезень спеціальне законодавство містити не може. Тим більше, що назва статті не відповідає змісту, адже її положення закріплюють лише мету, завдання та види послуг з перевезень, що потребують отримання ліцензії. Для вирішення проблеми невідповідності Закону України «Про автомобільний транспорт» законодавству про ліцензування доцільно вдосконалити норми зазначеного акту, актуалізувавши використані в ньому формулювання щодо ліцензування. Крім того, необхідність адаптації законодавства України до законодавства ЄС у найближчому часі спричинить значні зміни порядку ліцензування автоперевезень. У зв'язку з цим доцільно буде віднести діяльність з перевезень автомобільним транспортом пасажирів та вантажів до видів діяльності, що ліцензуються в особливому порядку.

Більш детально імплементація європейського законодавства у сфері транспорту буде розглянута у відповідному розділі.

Повертаючись до Ліцензійних умов провадження діяльності з автоперевезень, варто зауважити, що вони не містять звичних розділів, натомість організаційні, кадрові та технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата і засобів провадження діяльності містяться просто у тексті. Умови закріплюють перелік підтвердних документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії, що стосуються наявності та відповідності матеріально-технічної бази, технічних характеристик транспортних засобів, кваліфікації персоналу тощо. Крім того, визначено вимоги до водіїв окремо щодо кожного виду автомобільних перевезень – внутрішні перевезення пасажирів на таксі, внутрішні перевезення автобусами, міжнародні перевезення автобусами тощо.

Відповідність матеріально-технічної бази та транспортних засобів здобувача встановлюється органом ліцензування на підставі поданих ним документів.

Отже, незважаючи на те, що безпека життя і здоров'я пасажирів, збереження вантажів залежить від відповідності перевізника ліцензійним умовам, висновки про відповідність або невідповідність здобувача ліцензійним умовам орган ліцензування робить на підставі відомостей, поданих суб'єктом господарювання і не підтвердженими фактичною оцінкою. Обґрунтованим здається твердження, що ліцензування в даному випадку є формальністю, а відповідність перевізника ліцензійним умовам може встановлюватися лише спеціально уповноваженим органом на автомобільному транспорті в процесі проведення планових та позапланових перевірок вже після отримання ліцензії в ході здійснення перевізником господарської діяльності [150, С. 1113]. При цьому очевидно, що діяльність з перевезень пасажирів чи небезпечних вантажів за умови здійснення її неналежним перевізником несе безпосередню загрозу життю та здоров'ю громадян.

Більш обґрунтований підхід до встановлення відповідності здобувача ліцензійним умовам запроваджений, наприклад, щодо діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів). Цей вид діяльності

підлягає ліцензуванню в особливому порядку – з урахуванням Закону України «Про лікарські засоби». Зазначеним законом закріплено, що відповідність матеріально-технічної бази, кваліфікації персоналу, інших умов встановленим вимогам та заявленим у поданих заявником документах для одержання ліцензії характеристикам підлягає обов'язковій перевірці до видачі ліцензії у межах строків, передбачених для видачі ліцензії [131]. Аналогічні вимоги встановлені і в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) [151].

Практика надання ліцензій без проведення попередньої перевірки демонструє, що досить поширеними є випадки надання недостовірних відомостей у заявах про видачу ліцензії, які виявити, аналізуючи тільки документи, неможливо. Все частіше можна почути заклики до введення процедури перевірок відповідності здобувачів ліцензійним умовам до видачі ліцензії. Так, Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [152] визначає, що з метою реалізації Стратегії у сфері небезпечних відходів передбачається, зокрема, запровадження процедури обов'язкових перевірок відповідності матеріально-технічної бази заявника до видачі ліцензії на поводження з небезпечними відходами.

Отже, доцільним здається запровадження процедури передліцензійної перевірки щодо особливо небезпечних для життя та здоров'я громадян видів діяльності. З цією метою необхідно у Законі про ліцензування закріпити положення, згідно з якими після подачі здобувачем заяви та до видачі ліцензії орган ліцензування в межах загального строку, встановленого для розгляду заяви, здійснює перевірку відповідності матеріально-технічної бази здобувача ліцензійним умовам. Також необхідно закріпити, що це положення застосовується до виключного переліку видів діяльності, який, на думку автора, може бути наступним: перевезення пасажирів, будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, медична практика, поводження з небезпечними відходами, виробництво лікарських

засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів).

Зважаючи на викладене вище, необхідно зауважити, що як Закон про ліцензування, так і Закон України «Про автомобільний транспорт» потребують удосконалення для забезпечення більш ефективного регулювання автоперевезень за допомогою ліцензування. Ще більшої актуальності це питання набуло після підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, яка вимагає приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських стандартів. В цілому погоджуючись з твердженням, що інтеграція України до ЄС та вступ до Світової організації торгівлі потребують постійних змін правового регулювання перевезень, автор не розділяє думку про необхідність прийняття нових нормативно-правових актів у цій сфері [153]. Україна, підписавши Угоду про асоціацію, взяла зобов'язання імплементувати відповідні норми Європейського Союзу до власного законодавства, зокрема, і щодо ліцензування автоперевезень. Проте для приведення вітчизняного законодавства у відповідність із правилами Європейського Союзу не має необхідності приймати нові нормативно-правові акти, достатньо внести відповідні зміни до існуючих. Це дозволить удосконалити законодавство України щодо ліцензування перевезень, не порушуючи його цілісності та не створюючи нових колізій, які практично неминучі при прийнятті нового законодавчого акту. Більш детально питання адаптації законодавства України у сфері ліцензування до відповідних європейських стандартів буде розглянуто у наступному розділі.

Одним з видів діяльності, які підлягають ліцензуванню в особливому порядку, тобто з урахуванням особливостей, встановлених спеціальним законодавством, є освітня діяльність. Заслуговує на увагу, що Закон про ліцензування не містить в даному випадку посилання на конкретний закон, як щодо інших видів діяльності, на які поширюється особливий порядок ліцензування, а визначає, що освітня діяльність ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти. З одного боку, такий підхід робить законодавство про ліцензування освіти більш гнучким, зміни у ньому та навіть прийняття нових законів не потребують змін у Законі про ліцензування. З іншого боку, існує ризик прийняття

нових законів у сфері освіти, які міститимуть положення щодо ліцензування (можливо, такі, що кардинально змінюють порядок ліцензування), не вносячи змін до базових освітніх законів. Така ситуація може призвести до чергової колізії норм, адже відповідно до Закону про ліцензування всі ці закони регулюватимуть порядок ліцензування освітньої діяльності.

Наразі положення щодо ліцензування діяльності у цій галузі, містяться в базовому Законі України «Про освіту» (далі – Закон про освіту) [129], а також законах, які регулюють конкретні рівні освіти - «Про вищу освіту» [20], «Про дошкільну освіту» [154], «Про загальну середню освіту» [155], «Про професійно-технічну освіту» [156].

Закон про освіту встановлює загальні положення щодо ліцензування освітньої діяльності. Відповідно до ст. 43 зазначеного нормативно-правового акту ліцензування – це процедура визнання спроможності юридичної або фізичної особи надавати освітні послуги на певному рівні освіти відповідно до ліцензійних умов. Таке визначення здається невдалим, перш за все, через його явну невідповідність Закону про ліцензування. Зведення ліцензування лише до «процедури визнання спроможності» применшує його значення як одного з основних засобів державного регулювання господарської діяльності, не повністю відповідає його суті та меті, про що вже зазначалося автором вище. Отже, необхідно привести в цій частині законодавство про освіту у відповідність із базовим Законом про ліцензування.

Ст. 43 Закону про освіту визначає також органи ліцензування у галузі освіти, до яких відносяться: центральний орган виконавчої влади у сфері освіти та науки (Міністерство освіти та науки) – для закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міська державні адміністрації - для закладів дошкільної та загальної середньої освіти.

Закон про освіту у доповнення до вимог, які встановлені для ліцензійних умов Законом про ліцензування, закріплює, що ліцензійні умови формуються з урахуванням спеціальних вимог щодо доступності для осіб з особливими освітніми

потребами (тобто з порушеннями фізичного, психічного, інтелектуального розвитку, сенсорними порушеннями).

Втім аналіз Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти дозволив виокремити лише одне положення, яке може розцінюватися як виконання встановленої вище вимоги: заклад освіти має забезпечити доступність навчальних приміщень для маломобільних груп населення. Фактично увага була приділена лише фізичній доступності навчання і те не в повній мірі, адже без наявності належних навчальних посібників навчання буде недоступним, наприклад, для осіб з порушеннями зору. Отже, можна констатувати, що при розробці ліцензійних умов вимоги закону в цій частині дотримані не були.

Структура Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності відрізняється від загальноприйнятої, що пов'язано з об'єднанням в одному нормативно-правовому акті вимог до закладів різних рівнів освіти. Ліцензійні умови містять загальні вимоги, що закріплюють терміни, вимоги до припинення, розширення чи звуження освітньої діяльності тощо, та конкретні вимоги окремо до суб'єктів господарювання, які бажають провадити діяльність у сфері вищої, професійно-технічної, загальної середньої та дошкільної освіти.

Загальні положення щодо ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти містяться у відповідному спеціальному законі. Закон України «Про вищу освіту» встановлює для видачі ліцензії такий самий строк, який встановлюється і в загальному порядку ліцензування – 10 днів з дня отримання відповідних документів. Втім подачі заяви про видачу ліцензії відповідно до вимог Закону «Про вищу освіту» передуює ще один етап – отримання експертного висновку про можливість видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності. Зазначений експертний висновок на підставі проведеної ліцензійної експертизи готує Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти у двомісячний строк з дня надходження письмової заяви закладу освіти та документів, що підтверджують відповідність заявника стандарту освітньої діяльності за відповідною спеціальністю. Ч.3 ст. 24 Закону України «Про вищу освіту» передбачає, що для отримання ліцензії на

проведення освітньої діяльності заявник подає до МОНу письмову заяву та експертний висновок Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Фактично таким чином розподілено функції щодо ліцензування освітньої діяльності в галузі вищої освіти – Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має перевіряти спроможність закладу здійснювати діяльність, а МОН виконує суто формальну функцію видачі ліцензії. Фахівці у зазначеній галузі вважають це запорукою якості освіти, вказуючи на те, що в країнах Європи і світу ліцензування та контроль за виконанням ліцензійних умов покладається на незалежні агенції з забезпечення якості освіти [157, С.126].

Водночас, зазначені норми Закону «Про вищу освіту» на практиці не дістали реалізації. Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності закладами освіти не містять жодної згадки про необхідність подання експертного висновку для отримання ліцензії, натомість вони містять перелік документів, які мають бути надані здобувачем ліцензії. Можливо, це обумовлено тим, що Національне агентство із забезпечення якості освіти, хоч і було створене ще у 2016 році, повноцінну діяльність досі не здійснює. Очевидно, що вимога надавати висновок, підготовлений фактично не працюючим органом, могла повністю заблокувати процес ліцензування вищої освіти. Ліцензійні умови як підзаконний нормативно-правовий акт, що є значно гнучкішим за закон, врегульовує це проблемне питання, але «всупереч п.3 ст.18 Закону України «Про вищу освіту» забирає повноваження в Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо проведення ліцензійної експертизи, підготовки експертних висновків щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності» [157, С.124].

Отже, не зважаючи на практичну доцільність впровадження дієвих ліцензійних умов, автор переконана, що більш ефективним способом вирішення питання щодо проведення ліцензійної експертизи було б налагодження належної роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а не прийняття підзаконного нормативно-правового акту, який суперечить базовому закону.

Окрему увагу варто звернути на норму Закону України «Про вищу освіту», яка має суттєве значення в аспекті захисту інтересів закладів освіти як здобувачів ліцензії.

Так, встановлено, що у разі невидачі заявнику у визначений законом строк ліцензії на провадження освітньої діяльності або неприйняття рішення про відмову в її видачі заявник має право провадити відповідну освітню діяльність без одержання ліцензії через 10 робочих днів після закінчення строку, встановленого для видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності або прийняття рішення про відмову в її видачі, на підставі експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Фактично мова йде про застосування принципу мовчазної згоди у сфері ліцензування вищої освіти.

Однак, враховуючи описану вище ситуацію з діяльністю, точніше кажучи - відсутністю діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, дійсно важлива та прогресивна норма залишається недіючою. Без експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти освітній заклад зможе звернутися за отриманням ліцензії, подавши документи, передбачені ліцензійними умовами, але не зможе скористатися наданим йому правом провадити діяльність у разі порушення органом ліцензування встановлених строків розгляду цієї заяви.

Так чи інакше здається необґрунтованим впроваджувати принцип мовчазної згоди щодо ліцензування освітньої діяльності в той час як за загальним правилом дія зазначеного принципу не поширюється на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності. Більше того, законодавець навіть у галузі освітньої діяльності пропонує застосовувати принцип мовчазної згоди виключно до вищого рівня освіти, в той час як для дошкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти подібних засобів не передбачено. В даному випадку залишається незрозумілим, якими міркуваннями обумовлено встановлення запобіжників для недопущення порушення строків органом ліцензування щодо певного рівня освітньої діяльності, які втім не поширюють свою дію на інші рівні.

Як було зазначено вище, спроба поширення дії принципу мовчазної згоди на відносини у сфері ліцензування вищої освіти підтверджує необхідність впровадження цього принципу для ліцензування господарської діяльності з метою примушування органів ліцензування до дотримання встановлених строків.

Закон України «Про вищу освіту» закріплює виключний перелік підстав анулювання ліцензій у цій галузі, які також мають певні відмінності від анулювання ліцензій у загальному порядку. Так, закріплено, що ліцензія на провадження освітньої діяльності закладу вищої освіти може бути анульована лише у разі:

- 1) подання закладом вищої освіти заяви про припинення освітньої діяльності;
- 2) виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих для ліцензування;
- 3) невиконання закладом вищої освіти протягом одного року розпорядження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, про усунення порушення стандарту освітньої діяльності.

Всі три зазначені підстави відповідають нормам Закону про ліцензування, проте базовим законом визначено не три, а десять підстав анулювання ліцензії. Деякі підстави для анулювання ліцензії абсолютно обґрунтовано не знайшли відображення стосовно вищої освіти, як, наприклад, смерть ліцензіата - фізичної особи-підприємця, адже закладом вищої освіти може бути лише юридична особа. Водночас не зрозуміло, чому для ліцензіатів, що здійснюють господарську діяльність у сфері вищої освіти, зроблено виняток та не застосовується анулювання ліцензії за наявності акту про відмову від проведення перевірки, акту про повторне порушення ліцензійних умов чи за наявності у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи тощо.

Знову ж таки потребує відзначення, що особливі підстави анулювання ліцензії встановлені законодавцем лише для господарської діяльності на рівні вищої освіти, на інші ж рівні поширюються загальні підстави анулювання ліцензій.

Водночас Закон України «Про дошкільну освіту» закріплює, що невиконання закладами дошкільної освіти ліцензійних умов може бути підставою для позбавлення їх ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти. У даному випадку наочна невідповідність термінології, застосованої у цьому законі, тій, що закріплена як у базовому Законі про ліцензування, так і інших законах щодо освіти. Невиконання ліцензійних умов є підставою для анулювання, а не для позбавлення ліцензії. Незважаючи на близькі значення поняття «позбавлення» та «анулювання», в їх основі лежать все ж таки відмінні дії. Так, «анулювати» означає «скасовувати, визнавати що-небудь недійсним» [158, С. 52], в той час як «позбавляти» має значення «Забирати, віднімати щось у кого-небудь, залишати кого-, що-небудь без чогось... Не давати кому-небудь можливості здійснювати щось, забороняти кому-небудь щось робити...» [159, С. 803]. У цьому контексті здається більш правильним говорити про те, що орган ліцензування анулює, тобто визнає недійсною видану ліцензію, ніж віднімає її. Адже відняте можна повернути, що є неможливим з ліцензією – суб'єкт господарювання не зможе знову стати отримувачем ліцензії, яка в нього була, він спроможний лише отримати нову. При цьому анулювання ліцензії тягне за собою позбавлення права здійснювати певний вид господарської діяльності, а ось це право суб'єкт господарювання вже може собі повернути, отримавши нову ліцензію. Зважаючи на викладене, здається доцільним удосконалити норми Закону України «Про дошкільну освіту» в цій частині, зазначивши, що невиконання закладами дошкільної освіти ліцензійних умов може бути підставою для анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти.

Цікавим аспектом анулювання ліцензій на освітню діяльність у галузі вищої освіти є встановлена законом заборона прийняття МОН рішення про анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності стосовно закладу вищої освіти, який має чинний сертифікат про акредитацію освітньої програми за відповідною спеціальністю. Однак закон не встановлює алгоритм дій у випадку, якщо заклад освіти із діючим сертифікатом про акредитацію освітньої програми сам подає заяву про анулювання його ліцензії. Очевидно, що неприйняття рішення про анулювання

ліцензії в цьому випадку, по-перше, порушуватиме право суб'єкта господарювання на вільне провадження діяльності, що передбачає і відмову від такої, а, по-друге, не матиме жодного позитивного ефекту, адже не можна примусити здійснювати належним чином діяльність того, хто не бажає або не має можливості цього робити. Зазначене положення може стояти на захисті інтересів прав ліцензіатів, якщо поширюватиметься лише на примусове анулювання ліцензії, для чого необхідно внести відповідні зміни до Закону «Про вищу освіту».

На підставі проведеного аналізу треба зазначити, що Закони «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», на відміну від Закону України «Про вищу освіту», не закріплюють особливостей порядку ліцензування діяльності на цих освітніх рівнях. Ліцензування освітньої діяльності у цих випадках буде здійснюватися відповідно до вимог Закону про ліцензування, Закону про освіту та Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, тож цей порядок є більш наближеним до загального.

«Основним дієвим засобом регулюючого впливу держави на діяльність навчальних закладів з метою дотримання якості освітніх та інших послуг у сфері освіти є ліцензування» [160, С. 176]. Інші засоби забезпечення якості освіти, такі як атестація педагогічних працівників, акредитація освітніх програм тощо оцінюють лише конкретну складову освітніх послуг, в той час як ліцензування покликано давати оцінку спроможності навчального закладу до надавання якісної освіти в цілому. За умови ефективної роботи всіх складових системи ліцензування освітньої діяльності, зокрема належного функціонування Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, цей засіб державного регулювання може в повній мірі досягти мети стимулювання підвищення якості, рівня безпеки та конкурентоспроможності послуг у сфері освіти.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону про ліцензування спеціальний порядок поширюється на найменшу кількість видів господарської діяльності – наразі лише три види діяльності. Одним з цих видів є діяльність у галузі телебачення і радіомовлення.

Ч.1. ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [161] закріплює, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. В той же час, ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

Питання ліцензування зазначеної діяльності регулюються Законами України «Про телебачення і радіомовлення» [127], «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення» [162] та низкою підзаконних нормативно-правових актів, таких як Методика розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дубліката ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги [163], Положення про порядок видачі ліцензії провайдера програмної послуги [164], Рішення Нацради «Про затвердження форм заяв, необхідних для ліцензування телерадіомовлення» [165], «Про затвердження форми ліцензії на мовлення» [166] тощо.

Виходячи зі змісту спеціального закону у галузі телебачення і радіомовлення, ліцензуванню підлягає діяльність з мовлення та діяльність провайдерів програмної послуги. Єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Ліцензування цих видів діяльності також здійснюється виключно Нацрадою.

Відмінності між ліцензуванням у галузі телебачення і радіомовлення та загальним порядком ліцензування простежуються навіть у базових позиціях. Згідно з нормами Закону про телебачення, як і відповідно до Закону про ліцензування, ліцензіат – це фізична або юридична особа. Закон про телебачення також дає визначення поняття мовника як суб'єкта господарювання, який створює (комплектує та/або пакетує) телевізійні чи радіопроеграми та передачі і розповсюджує їх у відкритому або кодованому вигляді за допомогою технічних засобів шляхом

трансляції та ретрансляції для приймання їх споживачами. Тобто зі змісту вказаної норми виходить, що мовником може бути і юридична і фізична особа-підприємець.

Водночас Закон про телебачення визначає, що суб'єкт інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення - це юридична особа, що здійснює господарську діяльність у сфері телебачення і радіомовлення (телерадіоорганізація, провайдер програмної послуги тощо). Зазначена норма знаходить свій розвиток і в інших положеннях Закону про телебачення щодо мовлення. Так, ст. 43 Закону про телебачення визначає, що організація-ліцензіат має право розпочати мовлення протягом року з дня набрання ліцензією чинності, у ст. 48 визначено, що кожна телерадіоорганізація-ліцензіат зобов'язана вести журнал обліку передач тощо. Взагалі майже у всіх положеннях Закону про телебачення, які стосуються здійснення мовлення, використовується термін «телерадіоорганізація», яка може бути лише юридичною особою. Отже, можна констатувати, що визначення ліцензіата як фізичної або юридичної особи є справедливим лише для провайдера програмних послуг, ліцензію ж на мовлення зможе отримати виключно юридична особа. Зауважимо, що за європейською практикою телемовником може бути як юридична, так і фізична особа [167]. Варто погодитися із думкою, що забороняючи здійснювати мовлення фізичним особам, в Україні «законодавець суттєво звужує коло осіб, які можуть здійснювати мовлення та відповідно визнаватися суб'єктами виключних прав на програму (передачу)» [168, С.186].

Основні положення щодо ліцензування у сфері телебачення і радіомовлення містяться у ст.ст. 23-37, 40 Закону про телебачення, при цьому ліцензуванню провайдерів програмної послуги присвячено лише одну з них.

Порядок отримання ліцензії провайдером програмної послуги є досить простим та здійснюється за реєстраційним принципом, тобто ліцензія видається на підставі належно оформленої заяви без конкурсу на 10 років. Провайдер програмної послуги не створює власного продукту, а лише надає абонентам можливість перегляду пакетів програм, використовуючи для передавання цих програм ресурси багатоканальних телемереж, тому процедура отримання цієї ліцензії спрощена.

Інша ситуація з ліцензією на мовлення. Враховуючи велике суспільне значення мовлення, безпосередній вплив телерадіоорганізацій на громадян, ліцензуванню цього виду діяльності приділяється значно більша увага законодавця.

У країнах ЄС існує п'ять принципів, за якими може видаватися ліцензія на мовлення. Перший – принцип черговості, другий – принцип якості, третій – принцип лотереї, четвертий – принцип аукціону. Останній, п'ятий, принцип представляє собою комбінацію перших чотирьох принципів, яка зазвичай і використовується європейськими країнами [169, С. 113].

В Україні ліцензування мовлення здійснюється двома способами: за результатами відкритих конкурсів або без конкурсу (за заявковим принципом). На конкурсних засадах ліцензується ефірне мовлення та багатоканальне мовлення з використанням радіочастотного ресурсу, в інших випадках конкурс не проводиться.

Щодо діяльності з мовлення не існує ліцензійних умов у розумінні Закону про ліцензування - як єдиного нормативно-правового акту. Зобов'язання ліцензіата організаційно-технічного, фінансового, інвестиційного характеру, так само як організаційні, технологічні та змістовні характеристики мовлення охоплюються поняттям «умови ліцензії на мовлення», які ліцензіат зобов'язується виконувати, а Нацрада має право перевіряти їх виконання та застосовувати у разі необхідності штрафні санкції. Також у Законі про телебачення закріплений термін «ліцензійні вимоги», який близький за змістом до ліцензійних умов. Термін «ліцензійні вимоги» використовується у тексті закону лише декілька разів, наприклад, визначено, що підставою для відмови у видачі ліцензії може бути невідповідність ліцензійним вимогам на певний вид мовлення. В той же час Закон про телебачення не встановлює серед умов отримання ліцензії відповідність ліцензійним вимогам, що свідчить про внутрішню неузгодженість Закону про телебачення.

Водночас Закон про телебачення, як і Закон України «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення» оперує терміном «ліцензійні умови», зокрема, закріплює повноваження Нацради здійснювати нагляд за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов та умов ліцензії.

Ч.12 ст. 25 Закону про телебачення також закріплює, що конкурсні умови включають, серед іншого, ліцензійні умови для відповідного виду мовлення. При цьому, зазначений закон, як і жоден інший нормативно-правовий акт, не містить визначення поняття ліцензійних умов мовлення. З одного боку логічним здається, за відсутності роз'яснення вказаного поняття у спеціальному законі, застосовувати визначення ліцензійних умов, яке містить базовий Закон про ліцензування. Втім, ліцензійні умови мовлення не існують у вигляді єдиного нормативно-правового акту, та й Закон про ліцензування прямо закріплює, що не поширюється на діяльність у галузі телебачення та радіомовлення. Аналіз конкурсних умов, затверджених Нацрадою, дозволяє припустити, що під ліцензійними умовами Нацрада розуміє вимоги до заяви про видачу ліцензії та перелік підтверджуючих документів, які до неї додаються. Зазвичай Нацрада обмежується переліком статей Закону про телебачення, які містять вимоги до телерадіоорганізацій та закріплюють перелік підтверджуючих документів.

Для забезпечення визначеності закону та уникнення термінологічної плутанини доцільним є доповнення Закону про телебачення визначенням поняття «ліцензійні умови для мовлення» як частини конкурсних умов, яка закріплює перелік вимог до ліцензіатів, дотримання яких є обов'язковим для здійснення відповідного типу мовлення, та перелік документів, що додаються до заяви про видачу ліцензії. Поряд із цим необхідно вичистити з законодавства термін «ліцензійні вимоги», замінивши його «ліцензійними умовами».

Відповідно до вимог Закону про телебачення, для отримання ліцензії телерадіоорганізація разом з заявою має подати низку підтверджуючих документів, частина з яких стосується специфічних аспектів, пов'язаних із здійсненням мовлення, як, наприклад, програмна концепція мовлення, копія свідоцтва про реєстрацію заявника як суб'єкта інформаційної діяльності, інформація про передавачі тощо. До заяви також додаються відомості про учасника, що володіє істотною участю та кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) телерадіоорганізації.

Необхідно зазначити, що хоча Закон про телебачення і закріплює правило, згідно з яким вимагання інших документів (крім передбачених цим законом) для видачі (продовження) ліцензії забороняється, можливі випадки, що здобувач ліцензії одразу не знатиме, який конкретно комплекс документів йому доведеться надати Нацраді для отримання (продовження) ліцензії. Зазначене обумовлене тим, що ч.5 ст. 24 Закону про телебачення надає право Нацраді вимагати від заявника, окрім загального пакету, передбаченого ч.3 ст. 24, додаткові документи.

Вказаною нормою закріплено, що для забезпечення дотримання визначених законодавством антимонопольних обмежень та обмежень стосовно частки іноземних власників у статутному капіталі телерадіоорганізації Нацрада має право:

додатково запитати і отримати від телерадіоорганізації інформацію щодо розподілу часток статутних капіталів юридичних осіб, які є її засновниками або власниками, зокрема акціонерами, а також юридичних осіб, що входять до структури власності заявника, у тому числі копії правочинів та інших документів, на підставі яких будь-який із власників заявника набув прямої або опосередкованої істотної участі у юридичній особі, яка подала відповідну заяву про видачу (продовження) ліцензії, а також, за наявності обґрунтованих сумнівів у достовірності наданої заявником інформації, на підставі мотивованого запиту Національної ради - копії документів, що дають змогу зробити висновок про майновий стан будь-якого із власників заявника: декларація про майновий стан і доходи (про сплату податку на доходи фізичних осіб та про відсутність податкових зобов'язань з такого податку) (у разі подання такої декларації) за рік, що передує року, в якому направлено відповідний запит, за встановленою формою (у разі наявності доходів, отриманих в Україні) та/або довідка уповноваженого органу держави проживання іноземця про його доходи та про стан виконання ним зобов'язань як платника податків;

запитати висновок органів Антимонопольного комітету України щодо монополізації чи суттєвого обмеження конкуренції в інформаційній сфері.

Встановлення зазначених вимог дозволяє говорити про нерівні умови для суб'єктів господарювання, адже ймовірно здобувачі ліцензії на мовлення

подаватимуть різні комплекти документів, якщо від одних вимагатимуть подання додаткових відомостей, а від інших ні.

У порівнянні із загальним порядком процедура підготовки документів та подання заяви про видачу ліцензії на мовлення обтяжена відсутністю у Законі про телебачення заборон на вимагання оригіналів документів та документів, що підтверджують або спростовують інформацію про здобувача, які видаються іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами (виписки, витяги, довідки, листи).

Ще одне проблемне питання із поданням документів для отримання ліцензії новоствореними телерадіоорганізаціями пов'язане із колізією норм після внесення змін до законодавства про реєстрацію юридичних осіб. Наразі після проведення державної реєстрації юридичної особи статут їй не повертається, а залишається у реєстратора. Водночас відповідно до вимог ч.3 ст. 24 Закону про телебачення до заяви про видачу ліцензії на мовлення здобувач має подати копії затверджених у встановленому порядку установчих та статутних документів заявника як суб'єкта господарювання. Очевидно, що здобувач зможе надати лише статут, затверджений його вищим органом управління без відмітки про здійснення державної реєстрації, що є недоцільним та необґрунтованим, особливо враховуючи можливість Нацради переглянути на сайті Міністерства юстиції України скан-копію зареєстрованого статуту телерадіоорганізації. З урахуванням викладеного, доцільним є доповнення переліку документів для отримання ліцензії на мовлення нормою, згідно з якою юридичні особи, що пройшли процедуру реєстрації або затвердили нову редакцію статуту після 01.01.2016 р., замість подання копій статутних документів зазначають код доступу до результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації.

Необхідно звернути увагу, що строк, наданий органу ліцензування для прийняття рішення про видачу ліцензії, є значно більшим у порівнянні з загальним порядком ліцензування. Так, навіть для прийняття рішення про надання чи відмову у видачі ліцензії за реєстраційним принципом у порядку позаконкурсного розгляду Нацраді надається місячний строк з дня надходження відповідної заяви.

Щодо розгляду питання про видачу ліцензії за результатами проведеного конкурсу, то відповідно до ч.13 ст. 25 Закону про телебачення Нацрада приймає рішення в місячний термін після завершення прийому заяв. Втім зазначена норма не узгоджується із положенням п. «б» ч. 5 цієї ж статті, який визначає, що у повідомленні про проведення конкурсу Нацрада вказує граничні терміни підбиття підсумків конкурсу, які не повинні перевищувати 60 днів, тобто не один, а два місяці після завершення прийому заяв на видачу ліцензії. Очевидно, що прийняття рішення про переможця, про яке йдеться у ч.13 ст. 25, і є підбиттям підсумків конкурсу. Враховуючи зазначене, доцільно узгодити між собою норми Закону про телебачення, визначивши, що у повідомленні про оголошення конкурсу Нацрада вказує граничні терміни підбиття підсумків конкурсу, які не повинні перевищувати місячний строк після завершення прийому заяв на видачу ліцензії.

Відповідно до ст. 27 Закону про телебачення у ліцензії на мовлення зазначається назва телерадіоорганізації, її реквізити та інші вихідні дані (логотип, позивні, емблема тощо); місцезнаходження організації; вид мовлення та територія розповсюдження програм згідно з додатком до ліцензії; загальні характеристики каналу мовлення, мережі мовлення, багатоканальної телемережі (для багатоканальних телемереж вказується оператор телекомунікацій); періодичність, час, обсяги та сітка мовлення; дата набрання ліцензією чинності; строк дії ліцензії. Крім того, в обов'язкових додатках до ліцензії містяться відомості про програмну концепцію мовлення, склад управлінських органів, відомості про засновників тощо.

На відміну від ліцензій, які видаються у загальному та особливому порядкух, ліцензія на мовлення і ліцензія провайдера програмної послуги мають паперову форму. Закон про телебачення прямо закріплює, що ліцензія – це документ державного зразка.

Аналогічна ситуація з виданням ліцензій на банківську діяльність та на виробництво та реалізацію спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, які також оформлюються у паперовому вигляді на спеціальних бланках. Видача паперових ліцензій у зазначених сферах господарської діяльності здається застарілою, необґрунтованою практикою. З метою переходу до більш прогресивної

електронної форми ліцензії необхідно внести зміни до відповідних спеціальних законів, передбачивши, що ліцензія оформлюється органом ліцензування в електронному вигляді як запис про рішення органу ліцензування щодо видачі ліцензії суб'єкту господарювання в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань.

Ще одна відмінність ліцензії на мовлення від ліцензій, що видаються у загальному порядку, полягає у її строковому характері: відповідно до ст. 36 Закону про телебачення ліцензія видається на строк, визначений Нацрадою відповідно до заяви про видачу, але не менш як 7 років (для ефірного мовлення та багатoprogramного мовлення в багатоканальних телемережах) або 10 років (для супутникового, проводового, кабельного мовлення).

Строковий характер ліцензій на мовлення є загальноприйнятою світовою практикою. Від початку надання ліцензії на певний строк обґрунтовувалося обмеженістю радіочастотного ресурсу, у зв'язку з чим ним не зможе користуватися необмежена кількість суб'єктів господарювання, тож передання радіочастот у користування можливе лише на певний час. Проте концепція обмеженості ресурсу почала втрачати свої позиції із появою кабельного та супутникового мовлення. На цей час стверджується, що ліцензування та контроль над ефіром є необхідними для підтримки суспільно значущих програм, розвитку культури і зміцнення національної ідентичності, освіти населення, захисту інтересів дітей та виховання підростаючого покоління. [170, С. 179].

Закон про телебачення передбачає, що у разі відсутності порушень законодавства та умов ліцензії протягом її дії, ліцензія може бути продовжена за умови подання ліцензіатом відповідної заяви не раніше ніж за 210 та не пізніше ніж за 180 днів до закінчення строку дії ліцензії.

Крім того, у зазначеному законі міститься застереження, спрямоване на захист прав ліцензіатів, щодо чинності ліцензії після закінчення строку її дії, коли вчасно подана ліцензіатом заява про продовження дії ліцензії на мовлення не була розглянута Національною радою у визначені цим законом строки. В такому випадку

ліцензія вважається чинною аж до прийняття Національною радою рішення про продовження дії або про відмову у продовженні дії ліцензії.

Таким чином, за умови дотримання певних умов ліцензія на мовлення може продовжуватися необмежену кількість раз, що ставить під сумнів обґрунтованість видачі ліцензії на певний строк. За умови порушення законодавства чи умов ліцензії мовником Нацрада може застосовувати санкції, аж до анулювання ліцензії, тож не має необхідності очікувати закінчення строку її дії. В решті решт, на забезпечення доступу до частотного ресурсу не всіх бажаючих, а лише гідних здобувачів спрямована процедура проведення конкурсу на отримання ліцензії. Викладене свідчить про доцільність переходу до видачі безстрокової ліцензії на мовлення.

Ще один аргумент на підтримку запровадження безстрокової ліцензії на мовлення пов'язаний із закріпленими законом підставами для відмови у продовженні строку дії ліцензії. Так, в якості однієї з підстав визначено наступне: протягом дії ліцензії ліцензіат порушував умови ліцензії та вимоги чинного законодавства. Ці порушення повинні бути підтверджені рішеннями та санкціями Національної ради, не скасованими у визначеному законодавством порядку, або відповідними судовими рішеннями. Закон не встановлює ані ступеню серйозності таких порушень, ані кількості їх. Фактично достатньо одного діючого попередження від Нацради, щоб отримати відмову у продовженні строку дії ліцензії.

Скасувати рішення Нацради про застосування санкції можливо або звернувшись до самої Нацради, або оскарживши рішення у судовому порядку. При цьому аналіз рішень Нацради свідчить, що наявність судового провадження щодо оскарження її рішень про застосування санкцій не є підставою навіть для відкладення розгляду питання про продовження строку дії ліцензії. Наприклад, при розгляді питання про продовження строку дії ліцензії «ВЕСТИ.РАДИО» на мовлення у м. Харкові Нацрада зазначила, що рішення про застосування санкцій оскаржуються заявником у судовому порядку, проте рішення щодо них ще не винесені, отже формально санкції є чинними, що є підставою для відмови у продовженні строку дії ліцензії [171].

В цьому аспекті необхідно звернути увагу, що Нацрада володіє виключними повноваженнями у галузі телебачення і радіомовлення, являючись фактично єдиним регулюючим та наглядовим органом у цій сфері. Варто погодитися, що внаслідок неправомірних дій такий орган може створити пряму небезпеку маніпуляцій суспільною свідомістю в інтересах окремих осіб і груп та створити прецедент недобросовісної конкуренції на медійному ринку [172].

Закон про телебачення несе значні корупційні ризики, даючи Нацраді можливість використовувати необхідність продовження строку дії ліцензії як інструмент тиску на мовників, а застосування санкцій - як формальну підставу для відмови у продовженні ліцензії. У зв'язку з особливим незалежним статусом Нацради контроль за її діяльністю не здійснюється, відповідальність Нацради за прийняття незаконного рішення, затягування процесу розгляду заяв, недотримання встановлених законом строків – відсутня. Фактично єдиний доступний ліцензіатам спосіб боротьби за свої права – судове оскарження, яке може тривати досить довго.

Одним із запобіжників зловживанням з боку Нацради може бути відмова від строкового характеру ліцензії на мовлення та перехід до видачі ліцензій на необмежений строк.

У підтримку видачі строкових ліцензій зазвичай наводяться доводи щодо наповнення бюджету за рахунок ліцензійних зборів. Так, за 2017 рік сума отриманого збору за видачу ліцензій на мовлення склала більше тридцяти мільйонів гривень [173]. Проте метою ліцензування господарської діяльності, в тому числі у галузі телебачення і радіомовлення, є не поповнення бюджету, а забезпечення та захист прав суспільства та ліцензіатів, дотримання балансу публічних та приватних інтересів тощо.

На підставі проведеного аналізу спеціального порядку ліцензування можна виокремити наступні риси, що відрізняють його від загального та особливого порядків:

- 1) паперова форма ліцензії;
- 2) строковий характер дії ліцензії;
- 3) відсутність ліцензійних умов як єдиного нормативно-правового акту;

- 4) неможливість подання заявки на отримання ліцензії в електронному вигляді;
- 5) особливий статус органів ліцензування, відсутність звичного державного нагляду за реалізацією ними повноважень з ліцензування;
- 6) застарілі вимоги щодо надання оригіналів документів, які видаються іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами.

Можна констатувати, що законодавчі норми, які регулюють спеціальний порядок у багатьох аспектах є застарілими, їх не торкнулася загальна тенденція до спрощення порядку отримання дозвільних документів та дерегуляції ведення бізнесу. Тим не менш, спеціальний порядок є важливою складовою системи ліцензування господарської діяльності, що за умови належного регламентування може бути ефективним засобом регулювання видів діяльності, що мають специфічне суспільне значення.

В цілому аналіз різних порядків ліцензування господарської діяльності за її видами дозволяє констатувати, що жоден з них не уникнув недоліків. Деякі з таких недоліків, як, наприклад, термінологічна неузгодженість та невизначеність законодавства - характерні для всіх трьох видів порядків ліцензування. Інші - пов'язані зі специфікою здійснення конкретного виду діяльності.

Очевидно, що спеціальний та особливий порядки потребують, якщо не наближення до загального порядку ліцензування, то очищення від застарілих вимог – наразі Закон про ліцензування, хоча і містить низку проблемних моментів, передбачає більш прогресивні інструменти регулювання відносин у сфері ліцензування. Водночас не дістає обґрунтування твердженню, що виправдало би себе введення єдиного порядку ліцензування на всій території країни та у всіх видах господарської діяльності [174, С.1166; 10, С. 155]. Впровадження для всіх видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, таких запобіжників як, наприклад, конкурс на ліцензію чи передліцензійна перевірка є недоцільним, не буде узгоджуватися із політикою дерегуляції бізнесу. В той же час, зважаючи на специфіку здійснення окремих видів діяльності, встановлення додаткових способів контролю щодо них є обґрунтованим.

Не можливо також підтримати пропозицію стосовно виключення з Закону про ліцензування норми, де визначаються види діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до спеціальних законів, та заміну зазначеної норми на наступну: «Якщо спеціальні закони містять відмінний від цього Закону порядок ліцензування окремих видів господарської діяльності, застосовується спеціальний закон у частині, що не суперечить цьому Закону» [93, С. 170]. Такі зміни є недоцільними, адже вони не досягнуть поставленої мети уніфікації порядку ліцензування, а навпаки призведуть до розпорошення норм щодо ліцензування у різних нормативно-правових актах, відслідкувати які буде вкрай важко. Види діяльності, що підлягають ліцензуванню – у загальному, особливому чи спеціальному порядку – мають бути чітко закріплені безпосередньо у Законі про ліцензування із посиланням на нормативно-правовий акт, який встановлює особливості ліцензування чи спеціальні вимоги. В протилежному випадку багаторічні зусилля законодавця із систематизування законодавства про ліцензування зійдуть нанівець.

Специфіка деяких видів господарської діяльності не дозволяє поширити на них уніфікований порядок ліцензування, що і призводить до необхідності встановлення спеціального та особливого порядків ліцензування господарської діяльності. Отже, доцільним, з теоретичної та практичної точок зору, є існування трьох видів порядку ліцензування господарської діяльності з урахуванням специфіки їх правового регулювання. Для ефективного застосування кожного з видів порядку ліцензування потрібно вдосконалити відповідні нормативно-правові акти, усунути неузгодженості та невизначеності законодавства, а також здійснити осучаснення порядку ліцензування із дотриманням політики дерегуляції бізнесу.

2.3 Судова практика розгляду спорів щодо ліцензування господарської діяльності

Ухвалення значної кількості нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері ліцензування, які до того ж не відрізняються стабільністю, обумовлює наявність проблем у їхньому правозастосуванні. Очевидно, що

відсутність зрозумілого порядку реалізації норм права, різне тлумачення законодавства змушують зацікавлених суб'єктів звертатися до судових органів. Варто погодитися із думкою, що сама по собі судова практика як різновид правозастосовної найбільш дієва та актуальна у часових межах як засіб подолання недоліків нормативно-правових актів [175, С. 16]. Водночас, аналіз та узагальнення судової практики є дієвим способом побачити проблеми, які виникають при правозастосуванні, та окреслити напрями їх вирішення.

Узагальнюючи судову практику, яка стосується суспільних відносин у сфері ліцензування, можна виділити три категорії справ. До першої категорії відносяться справи за позовами суб'єктів господарювання щодо рішень, дій чи бездіяльності органу ліцензування. Здебільшого це спори щодо відмови у видачі ліцензії, анулювання, зупинення ліцензії тощо. Як окремий різновид справ у цій категорії можна виділити спори щодо застосування санкцій до суб'єктів господарювання, які здійснювали діяльність без ліцензії.

Враховуючи характер відносин між сторонами справи, зазначені спори розглядаються за правилами адміністративного судочинства. Так, ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України закріплює, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності.

Серед органів ліцензування, рішення яких оскаржуються в судовому порядку, безумовним лідером є Державна архітектурно-будівельна інспекція. Для цього є об'єктивна причина – велика кількість звернень за отриманням ліцензії та, відповідно, і значне число відмов у видачі ліцензії або залишення заяв без розгляду. Так, лише за сім місяців 2016 року до ДАБІ звернулося по ліцензії 4387 суб'єктів господарювання, відмовлено у видачі ліцензії 338 разів, залишено без розгляду 491 заяву. Для порівняння за аналогічний період Міністерство охорони здоров'я України отримало 1888 заяв. До НКРЗІ за період у більше ніж рік (січень 2016 – квітень 2017) із заявою про видачу ліцензії звернулися 431 раз, відмовлено у видачі 18 разів, залишено без розгляду 46 заяв.

Разом з тим така кількість ліцензіатів обумовлює і прийняття щодо них та їх діяльності значного масиву рішень. Суб'єкти господарювання оскаржують прийняті ДАБІ рішення, які їх не задовольняють, виводячи зазначений орган ліцензування у лідери за кількістю судових справ. Іншим органом, рішення якого часто оспорується, є Міністерство екології та природних ресурсів України. ДРС також зазначає, що ці два органи є лідерами і за кількістю скарг з боку здобувачів та ліцензіатів, що подаються у позасудовому порядку. При цьому скарги на дії Міністерства екології та природних ресурсів України переважно виявилися обґрунтованими (з 32 скарг 18 - задоволено) [125, С. 121].

Враховуючи зазначені ДРС факти, цікавість викликає справа № 804/2044/17 [176] за позовом ТОВ «Укрвторутилізація» до Мінприроди про визнання рішення незаконним та скасування наказу в частині анулювання ліцензії позивача. Особливість цього спору в тому, що ліцензіат спочатку звернувся за позасудовим вирішенням спору і ДРС підтримала його доводи. Було прийнято розпорядження, яким зобов'язано Мінприроди скасувати наказ в частині анулювання ліцензії суб'єкта господарювання на право провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами (збирання, зберігання, перевезення). Однак Мінприроди розпорядження проігнорувало та протягом восьми місяців (аж до винесення рішення у справі судом) ухилялось від його виконання. У зв'язку з викладеним ліцензіат був змушений звернутися за захистом та відновленням порушеного права до суду, щоб вже у судовому порядку скасувати наказ в частині анулювання його ліцензії. Аналогічна ситуація склалася і у справі № 806/1685/17 [177], відповідачем у якій також виступило Мінприроди.

Описані ситуації демонструють, що незважаючи на наявність механізмів захисту прав ліцензіатів як у позасудовому, так і судовому порядку, прийняття органом ліцензування незаконного рішення про анулювання ліцензії може на довгий час стати перешкодою у здійсненні суб'єктом господарювання його діяльності. У такому випадку дієвим засобом захисту прав ліцензіата може бути звернення із клопотанням про забезпечення позову шляхом зупинення оскаржуваного рішення органу ліцензування. Однак, враховуючи, що забезпечення позову не є

автоматичною процедурою, а здійснюється судом з урахуванням обставин конкретної справи, доцільним було б видання Верховним Судом інформаційного листа, підготовка відповідного узагальнення судової практики з приводу підстав задоволення клопотання про забезпечення позову у сфері ліцензування господарської діяльності, який би роз'яснив, що однією з таких підстав є рішення ДРС про зобов'язання скасувати оскаржуваний наказ.

Аналіз судової практики дозволяє констатувати, що однією з найбільш поширених підстав оскарження анулювання ліцензії є порушення органом ліцензування порядку проведення перевірок, які призвели до прийняття оскаржуваного рішення. Так, досить часто орган ліцензування приймає рішення про анулювання ліцензії, посилаючись на відмову суб'єкта господарювання від проведення перевірки. У справі № 820/6552/17 [178] суди дійшли висновку, що Мінприроди протиправно прийняло рішення про анулювання ліцензії ТОВ «НОВІНТЕХ» на підставі акту про відмову у проведенні позапланової перевірки ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами. Суд встановив, що факт не допуску комісії спростовано іншим актом Мінприроди, складеним за результатами проведеної перевірки. Аналіз судових рішень у зазначеній справі дозволяє припустити, що посадовими особами органу ліцензування свідомо було допущено порушення законодавства. Очевидно, що комісія, яка складала акт про відмову суб'єкта господарювання від проведення перевірки не могла бути необізнана щодо існування акту про проведення перевірки, адже його складала теж вона.

У справі № 816/2200/17 [179] суд також встановив факт порушення правил проведення перевірки з боку посадових осіб ДАБІ та постановив скасувати рішення в частині анулювання ліцензії. Задоволення позову було обґрунтовано тим, що оскільки позивачу не вручалася письмова вимога посадових осіб органу ліцензування про надання документів, інформації щодо предмету перевірки або письмовий запит посадової особи або комісії про надання інформації в установленій строк, не можна говорити про відмову ліцензіата надати таку інформацію. Щодо зазначеної справи можна констатувати, що комісія з перевірки

неналежним чином виконувала свої обов'язки, нехтуючи обов'язком запитувати у ліцензіата інформацію у чітко визначеному порядку. Натомість посадові особи органу ліцензування фактично переклали свою відповідальність на суб'єкта господарювання, покаравши його за ненадання інформації, яка в нього належним чином запитана не була.

Щодо оскарження відмови у видачі ліцензії, то такі позови зазвичай ґрунтуються на твердженнях про неналежну оцінку поданих здобувачем документів, відсутність реальних підстав для відмови у видачі ліцензії тощо. З аналізу рішення Вищого адміністративного суду України у справі № 826/2363/15 [180] вбачається, що у справах про відмову у видачі ліцензії з підстав невідповідності ліцензійним умовам дослідженню в першу чергу підлягають відповідні рішення органу ліцензування, які мають містити конкретно визначені підстави для відмови у видачі ліцензії. Обставини справи, викладені в рішенні суду, свідчать, що суди першої та апеляційної інстанцій дослідили відомості, які подавалися здобувачем та встановили невідповідність деяких його працівників кваліфікаційним вимогам ліцензійних умов, чим і обґрунтували відмову у задоволенні позову. Проте не було проаналізувало саме рішення про відмову, а з повідомлення органу ліцензування, яке містилося у матеріалах справи, не вбачалося, які саме невідповідності стали підставою прийняття оскаржуваного рішення. Неповнота у встановленні фактичних обставин справи не дала можливості суду касаційної інстанції визначитись в правильності правової оцінки позовних вимог, проведеної судами попередніх інстанцій, та мала наслідком повернення справи для повторного розгляду. Щодо цієї справи не можна з впевненістю сказати, чи було органом ліцензування допущено порушення законодавства, через відсутність в матеріалах самого оскаржуваного рішення. Втім ненадання органом ліцензування цього документу до суду в якості доказу нашою є на думку, що органом ліцензування таки було порушено принаймні вимоги до форми рішення.

З наведених вище прикладів судових рішень вбачається, що підставою оскарження рішення органу ліцензування є порушення (зазвичай грубе) останнім законодавства про ліцензування. Вочевидь єдиним засобом боротьби із

виникненням подібних ситуацій є примушування посадових осіб органів ліцензування до безумовного дотримання вимог закону. Ефективним способом досягти цього є застосування заходів юридичної відповідальності, однією з функцій якої є виховна, спрямована на формування у суб'єктів потреби правомірної поведінки та усвідомленого ставлення до наданих прав і покладених обов'язків. Ця функція сприяє зміцненню у громадян віри у справедливість, у захист належних їм прав і свобод, підвищує рівень правової культури громадян, правову дисципліну та активність у сфері права [181, С. 300].

Деякі дослідники наголошують на тому, що за порушення вимог законодавства про ліцензування, «орган ліцензування може нести відповідальність виключно у формі відновлення порушеного права суб'єкта господарювання. Такі заходи важко назвати формою відповідальності, оскільки вони не передбачають для органів ліцензування негативних наслідків, а лише зобов'язують за судовим рішенням виконати те, що вони мають виконувати відповідно до своїх обов'язків» [182, С.94]. Втім, це не зовсім так.

Кодекс України про адміністративні правопорушення ще 2007 року було доповнено ст. 166¹², яка встановила відповідальність за порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності, а саме за порушення строків видачі ліцензії та вимагання додаткових документів. На березень 2018 року передбачається адміністративна відповідальність у вигляді штрафу від 50 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за: не прийняття рішення, не оформлення, не видача (не надсилання) передбаченого законом документа органом ліцензування протягом встановленого законом строку; прийняття рішення, складання акта, видача розпорядження органом ліцензування, що не відповідає нормам законодавства у сфері ліцензування; не внесення відомостей щодо ліцензування до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців протягом передбаченого законодавством у сфері ліцензування строку; невиконання органом ліцензування у передбачений законом строк розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [183]. Водночас, судова практика свідчить, що притягнення посадових осіб до адміністративної

відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених ст.166¹² КУпАП, відбувається вкрай рідко. Ст. 255 КУпАП визначає, що складати протокол про правопорушення, передбачене ст. 166¹², мають право посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, тобто Державної регуляторної служби. Проте, факт такого правопорушення ДРС може встановити лише, якщо до неї звернеться здобувач ліцензії або під час перевірки органу ліцензування, що вочевидь відбувається не так часто. Аналіз судової практики дає невтішні результати: серед десяти судових рішень за результатами розгляду відповідних протоколів, які вдалося відшукати в Єдиному державному реєстрі судових рішень, немає жодного, яким би посадову особу було притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про ліцензування. За декількома протоколами провадження у справі було закрито у зв'язку зі спливом строку накладення адміністративного стягнення (справи № 757/32999/16-п [184], № 757/32997/16-п [185], № 757/33020/16-п [186] тощо), що є передбачуваним, враховуючи варіанти виявлення правопорушення, описані нами вище. Та найбільший інтерес викликають справи № 757/33018/16-п [187] та № 757/32995/16-п [188], у яких провадження було закрито в зв'язку з відсутністю в діях посадової особи – заступника Міністра внутрішніх справ - складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 166-12 КУпАП, оскільки вказана особа не є суб'єктом вчинення правопорушення на загальних підставах. Суд, постановляючи рішення, наголосив, що оскільки порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності відсутнє у переліку правопорушень, за які військовослужбовці несуть відповідальність на загальних підставах, особа має нести відповідальність за адміністративне правопорушення за дисциплінарними статутами. Фактично у вказаній ситуації посадова особа не зазнає покарання за порушення законодавства про ліцензування, адже дисциплінарні статuti не містять порядку притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, а загальні підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності не охоплюють

зазначені порушення. Серед органів ліцензування є декілька, до посадових осіб яких не можна застосувати заходи відповідальності відповідно до ст. 166¹²: Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, Адміністрація Держспецзв'язку, Державна служба з надзвичайних ситуацій.

Узагальнюючи проаналізовану судову практику, можна констатувати, що посадові особи, які порушують законодавство про ліцензування, до відповідальності за це не притягуються, хоч вона і встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення. Крім того, розмір санкції за порушення законодавства про ліцензування є несуттєвим - від 850 до 1360 гривень. До прикладу, штраф за провадження господарської діяльності без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування (ст.164 КУпАП), становить від 17000 до 34000 гривень. Розмір санкцій за не видання ліцензії є невідповідним тим збиткам, яких зазнає суб'єкт господарювання, що не може провадити діяльність без цієї ліцензії. Тому здається доцільним підвищити розмір штрафів за порушення законодавства про ліцензування до розміру штрафів, встановлених за провадження господарської діяльності без ліцензії.

Повертаючись до судових рішень, прийнятих за результатами оскарження рішень органів ліцензування, варто розглянути справу № 826/26553/15 [189] за позовом ТОВ «Благодійні ігри» до Міністерства фінансів України про визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання вчинити дії, яка вибивається з загального масиву.

Перш за все звертає на себе увагу, що приводом для звернення здобувача ліцензії до суду була не відмова у видачі ліцензії, як це буває у більшості спорів за заявами здобувачів ліцензій, а неприйняття рішення щодо заяви про видачу ліцензії на випуск та проведення лотерей. Отримавши заяву здобувача ліцензії (позивача), Міністерство фінансів не прийняло жодного з передбачених Законом про ліцензування рішень по суті цієї заяви, а листом повідомило здобувача про відсутність ліцензійних умов провадження діяльності з випуску та проведення

лотерей та пообіцяло додатково повідомити у разі прийняття нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій.

В цілому всі три інстанції встали на бік позивача – здобувача ліцензії. Деякі розходження мали місце щодо мотивувальної частини рішень та обсягу задоволених вимог. Так, суд першої інстанції не тільки визнав бездіяльність Мінфіну незаконною та зобов'язав його розглянути заяву про видачу ліцензії, але й визначив, що Мінфін має видати ліцензію на випуск та проведення лотерей. Суд апеляційної інстанції натомість вирішив, що повноваження щодо прийняття того чи іншого рішення щодо видачі ліцензії є дискреційним повноваженням органу ліцензування. Крапку в цій справі поставив Вищий адміністративний суд, який своєю постановою від 16 листопада 2016 року погодився із резолютивною частиною рішення апеляційної інстанції, проте постановив виключити з його мотивувальної частини положення про наявність у Міністерства фінансів України дискреційних повноважень при прийнятті рішення про видачу ТОВ «Благодійні ігри» ліцензії на випуск та проведення лотерей та при видачі ТОВ «Благодійні ігри» ліцензії на випуск та проведення лотерей.

З описаної вище справи вбачається, що проблемними питаннями, які стали причиною виникнення спору, були відсутність ліцензійних умов при законодавчо закріпленій необхідності отримати ліцензію на здійснення певного виду діяльності, а також тлумачення органом ліцензування своїх повноважень щодо видачі ліцензії як дискреційних.

Щодо відсутності ліцензійних умов варто згадати деякі рішення Європейського суду з прав людини. Так у рішенні від 07.07.1989 р. у справі «Тре Тракторер проти Швеції» [190] Європейський Суд визнав, що «ліцензія є майном в сенсі ст. 1 Першого протоколу Конвенції, оскільки має економічну цінність, від якої залежить робота суб'єкта підприємництва та рівень його прибутку» [189]. У справі «Рисовський проти України» суд підкреслив особливу важливість принципу «належного урядування». «Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і

якомога послідовніший спосіб» [191]. «Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси. При цьому державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються» [189].

Таким чином, протиправним є позбавлення суб'єктів господарювання права на звернення до органу державної влади із заявою про видачу ліцензії та відсутність належного розгляду її через те, що держава не забезпечила впровадження необхідних процедур для реалізації закріпленого законом права на отримання ліцензії. Такий висновок підтверджує Вищий адміністративний суд у рішенні по справі № 826/26553/15 [189], визначаючи, що орган ліцензування «у зв'язку з неприйняттям Кабінетом Міністрів України нових ліцензійних умов та не встановлення розміру плати за ліцензії не повинен мати можливості уникати виконання своїх обов'язків».

Втім необхідно зазначити, що обов'язок прийняти заяву про видачу ліцензії до розгляду не вирішує проблему безпосередньо із отриманням ліцензії, адже можна спрогнозувати, що орган ліцензування відмовить здобувачу у зв'язку з неможливістю встановити його відповідність ліцензійним умовам. Це знову ж таки буде порушенням права суб'єкта господарювання на провадження підприємницької діяльності та, відповідно, потягне за собою судові (можливо, спочатку ще і позасудові) розгляди.

Треба зауважити, що відсутність ліцензійних умов та впевненість органу ліцензування у дискреційному характері його повноважень є одними з домінуючих проблем і у інших категоріях спорів, про що йтиметься нижче.

Окрему нішу судової практики щодо спорів у сфері ліцензування займають справи щодо здійснення діяльності без ліцензії та застосування до таких суб'єктів

господарювання фінансових санкцій. Органом, що здійснює контроль наявності у суб'єктів господарювання необхідних ліцензій, є Державна фіскальна служба (ДФС) та її територіальні органи. Також ДФС є органом ліцензування щодо виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами. Одним з видів діяльності, що відноситься до ліцензованої та якою займається велика кількість суб'єктів господарювання, є роздрібна торгівля алкогольними напоями та тютюновими виробами. Відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [128] ліцензія на цей вид діяльності діє лише рік. Очевидно, що ДФС як орган ліцензування та одночасно орган, уповноважений здійснювати контроль за наявністю ліцензії, має значні можливості щодо відстеження випадків невчасного оформлення суб'єктом господарювання нової ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами. Враховуючи викладене, значна частка спорів у сфері ліцензування стосується саме спорів між суб'єктами господарювання та органами ДФС з приводу незгоди із застосуванням до перших санкцій.

Найчастіше суб'єкт господарювання, що звертається до суду з вимогою скасування фінансових санкцій за здійснення діяльності без відповідної ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та/або тютюновими виробами, аргументує свою позицію тим, що він до закінчення діючої ліцензії звернувся за одержанням нової та здійснив відповідний платіж. Позивачі зазначають, що відмови від контролюючого органу у видачі нової ліцензії вони не отримували, тому розраховували на її одержання і продовжували безперервну господарську діяльність з продажу алкогольних напоїв.

Можна було б конкретно прописати, що суб'єкт господарювання не може провадити діяльність у сфері роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами у період розгляду питання про видачу йому нової ліцензії після закінчення дії попередньої, не зважаючи на оплату ліцензії та подання заяви. Проте, це здається надмірним, адже є загально зрозумілим, що оплата ліцензії не є заміною самої ліцензії. Можна припустити, що ліцензіати, які продовжують

здійснювати діяльність у проміжок часу, коли ліцензія переоформлюється, є недобросовісними та здійснюють свідомо неправомірні дії, адже уникнути ситуації досить просто – необхідно просто подати заяву на переоформлення завчасно, до того як строк дії дійсної ліцензії закінчиться. З урахуванням викладеного склалася позитивна для ДФС практика, коли суди стають на сторону контролюючого органу.

Так, у справі № 820/5265/17 [192] суд зазначив, що факт здійснення платежу за видачу ліцензії не надає дозволу суб'єкту господарювання здійснювати продаж алкогольних напоїв за відсутності відповідної ліцензії, оскільки норми Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» не пов'язують дату набрання чинності ліцензією з датою проведення оплати за неї. При цьому, норми зазначеного закону прямо та безумовно забороняють продаж алкогольних напоїв за відсутності діючої ліцензії безвідносно до причин, які зумовили відсутність ліцензії. Схожі правові позиції містяться в судових рішеннях і у інших справах - № 807/2028/17 [193], № 817/1063/17 [194], №820/2767/17 [195] тощо.

Щодо наслідків відсутності ліцензії у суб'єкта господарювання цікавою є справа № 813/542/15 [196], де предметом спору були податкові повідомлення-рішення. Контролюючий орган наполягав на завищенні валових витрат та суми податкового кредиту з податку на додану вартість як таких, що не пов'язані з господарською діяльністю, оскільки суб'єкт господарювання здійснював безліцензійну діяльність з надання медичних послуг. Позиція Вищого адміністративного суду, викладена у судовому рішенні за результатами розгляду зазначеної справи, полягає у тому, що відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування встановлена спеціальним законом і передбачає накладення на суб'єкта господарювання за провадження господарської діяльності без ліцензії фінансових санкцій у вигляді штрафів, що спрямовуються до Державного бюджету України. А саме по собі здійснення суб'єктом господарювання діяльності без наявності ліцензії не є правопорушенням у сфері податкового законодавства та не може призводити до негативних наслідків у податковому обліку платника.

Таким чином, судовим рішенням фактично закріплено, що за результатами здійснення контролю у сфері ліцензування негативні наслідки для суб'єкта господарювання за безліцензійну діяльність виражаються виключно у фінансових санкціях, передбачених КУпАП.

Друга категорія спорів, пов'язаних з ліцензування господарської діяльності - це справи за позовами органів ліцензування до ДРС про оскарження розпоряджень, прийнятих на підставі рішень Експертно-апеляційною радою з питань ліцензування за результатом розгляду апеляцій на дії органів ліцензування. У цій категорії справ єдиним можливим відповідачем є ДРС і треба зауважити, що за офіційними даними серед позовів до ДРС, які надійшли у 2017 році, ця категорія спорів є найбільш численною (62% від загальної кількості) [125, С. 145]. П. 3 ч.1 ст. 19 КАС України закріплює, що юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень. Отже, зазначені спори, як і перша розглянута категорія, розглядаються за правилами адміністративного судочинства.

Аналізуючи цю категорію справ, доцільно спершу визначити передумови та підгрунття виникнення спорів між суб'єктами владних повноважень у сфері ліцензування.

Законом про ліцензування закріплено право ліцензіатів та здобувачів, які бажають оскаржити рішення органу ліцензування у позасудовому порядку, звернутися із апеляціями до Державної регуляторної служби. Згідно зі ст. 5 зазначеного закону одним з обов'язків Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування, що є постійно діючим колегіальним органом при ДРС, є розгляд апеляцій та інших скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії органу ліцензування або інших заявників щодо порушення законодавства у сфері ліцензування.

У 2017 році Експертно-апеляційною радою проведено 15 засідань, де розглянуто 131 скаргу суб'єктів господарювання на дії органу ліцензування щодо порушення законодавства у сфері ліцензування. ДРС зазначає, що найбільша кількість скарг суб'єктів господарювання надійшла на дії Державної архітектурно-

будівельної інспекції України та Міністерства екології та природних ресурсів України. Аналіз скарг свідчить, що суб'єкти господарювання здебільшого скаржаться на такі дії органів: прийняття рішень про анулювання ліцензій – 70% від загальної кількості скарг; відмови у видачі ліцензій – 22%; не переоформлення ліцензій на безстрокові – 8%. За результатом розгляду скарг прийнято рішення про задоволення 56% скарг суб'єктів господарювання [125, С. 121].

У випадку, якщо ДРС та Експертно-апеляційна рада встали за результатами розгляду скарги на бік суб'єкта господарювання, незгода органу ліцензування із відповідним рішенням досить часто призводить до звернення останнього за судовим вирішенням спору. Як наслідок, доволі значна кількість судових справ, пов'язаних із ліцензуванням господарської діяльності, стосується вже не безпосередньо скарги ліцензіата чи здобувача, а спору між органом ліцензування та ДРС з приводу реалізації їхньої компетенції.

У таких справах позивачем виступає орган ліцензування, відповідачем – Державна регуляторна служба, а суб'єкт господарювання, якого стосується оскаржуване рішення, залучається до процесу в якості третьої особи.

Узагальнюючи судову практику в цій категорії справ, можна констатувати, що найбільш проблемним є питання про наявність чи відсутність фактів втручання ДРС у дискреційні повноваження органу ліцензування. Втім, у даній категорії справ вже сформувалась практика, позитивна для ДРС.

Показовим прикладом може слугувати справа № 826/7396/16 [197] за позовом ДАБІ до Державної регуляторної служби України, третя особа ТОВ «Будівельна компанія «Євро Фасад». Позивач просив суд визнати незаконним та скасувати розпорядження ДРС, яким зобов'язано ДАБІ скасувати наказ в частині зупинення ліцензії товариства з обмеженою відповідальністю «Будівельна компанія «Євро Фасад». Суд першої інстанції дійшов висновку, що зазначене розпорядження ДРС прийняте із втручанням у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень, а тому є протиправним та підлягає скасуванню. Суд вирішив, що ДРС повинна була прийняти рішення щодо оцінки правомірності/неправомірності дій органу ліцензування, а не зобов'язувати ДАБІ скасувати наказ в частині зупинення

дії ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, що є правом Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Із такими висновками суду першої інстанції не погодилися суди апеляційної та касаційної інстанцій. Вищий адміністративний суд [198], постановляючи ухвалу у зазначеній справі, наголосив, що ДРС при прийнятті оскарженого розпорядження діяла стосовно ДАБІ як орган, якому на підставі закону надано повноваження здійснювати нагляд за додержанням органами державної влади (в тому числі органами ліцензування) законодавства у сфері ліцензування. Тому рішення, прийняті з питань, віднесених Законом про ліцензування до компетенції ДРС і її постійно діючого колегіального органу не слід розцінювати як втручання у дискреційні повноваження органу ліцензування.

Аналогічні ситуації склалися і у деяких інших справах за позовами ДАБІ до ДРС (№ 826/5902/16) [199], № 826/25387/15 [200] тощо), в яких суд першої інстанції дійшов висновку, що ДРС на підставі рішення Експертно-апеляційної ради приймає розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування, а не про зобов'язання органу ліцензування вчинити ті чи інші дії, які по своїй природі є реалізацією адміністративним органом влади своїх дискреційних повноважень. Апеляційна інстанція такі постанови скасувала, визнавши, що прийняття ДРС рішень з віднесених до її компетенції питань не слід розцінювати як втручання у дискреційні повноваження органів ліцензування. Деякі судді зазначають, що форма прийнятого ДРС розпорядження обов'язково має містити виконувану складову, що визначає шлях усунення порушення. В протилежному випадку, суть існування ДРС в якості контролюючого органу знівелюється до суто формальної (справа № 826/16196/17 [201]).

Виникнення проблемних питань у цих справах обумовлено різним розумінням органами владних повноважень (в даному випадку тими, що мають повноваження у сфері ліцензування) та навіть судами понять дискреції та дискреційних повноважень. В багатьох судових рішеннях є посилення на Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2, яка прийнята Комітетом Міністрів 11.03.1980

року на 316-й нараді [202], відповідно до якої під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин. Проте тлумачать судді його по-різному.

Поняття дискреційних повноважень міститься не лише у зазначених вище рекомендаціях, отже органи ліцензування, судові інстанції для вирішення питання про наявність чи відсутність дискреції у закріплених повноваженнях мають використовувати приписи діючого законодавства України. Так, відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи [203] дискреційні повноваження - сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акту.

Визначено, що дискреційні повноваження можуть закріплюватися в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів такими способами:

1) за допомогою оціночних понять, наприклад: "за наявності поважних причин орган вправі надати ...", "у виключних випадках особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може дозволити...", "рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам..." тощо;

2) шляхом перерахування видів рішень, що приймаються органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), не вказуючи підстав для прийняття того чи іншого рішення або шляхом часткового визначення таких підстав;

3) шляхом надання права органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) при виявленні певних обставин (настанні

конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінське рішення залежно від власної оцінки цих фактів;

4) за допомогою нормативних приписів, що містять лише окремі елементи гіпотези чи диспозиції правової норми, що не дозволяють зробити однозначний висновок про умови застосування нормативного припису або правові наслідки застосування такого припису.

Тобто для того, щоб повноваження органу ліцензування вважалося дискреційним, він повинен мати можливість обирати у конкретній ситуації між альтернативними діями, кожна з яких є правомірною. Натомість, відповідно до вимог Закону про ліцензування орган ліцензування зобов'язаний до вчинення конкретних, визначених законодавством дій:

- прийняти заяву про видачу ліцензії та визначити наявність чи відсутність підстав для залишення заяви без розгляду, перелік яких наданий Законом про ліцензування та є вичерпним,

- розглянути заяву та додані до неї документи та встановити наявність чи відсутність підстав для відмови у видачі ліцензії, перелік яких також є вичерпним та визначеним Законом про ліцензування,

- за умови відсутності підстав для відмови у видачі ліцензії - прийняти рішення про видачу ліцензії.

Орган ліцензування не наділений повноваженнями за конкретних фактичних обставин діяти на власний розсуд: розглянути заяву чи ні; прийняти рішення про видачу ліцензії або рішення про відмову у її наданні. Навпаки закон містить прямі заборони щодо дій органу ліцензування на власний розсуд, наприклад, забороняється залишати заяву без розгляду з підстав, не визначених у законі. Отже, у кожному конкретному випадку звернення суб'єкта господарювання із заявою про видачу ліцензії, з урахуванням фактичних обставин, існує лише один правомірний варіант поведінки органу ліцензування.

На погляд автора, ефективним способом вирішення проблеми неоднакового тлумачення поняття дискреційних повноважень органу ліцензування було б узагальнення Верховним судом відповідної судової практики та підготовка

рекомендацій щодо правильного застосування судами законодавства при вирішенні справ, пов'язаних із спорами між суб'єктами владних повноважень у сфері ліцензування. Або ж Верховний суд може використати іншу надану новим процесуальним законодавством можливість вирішення проблеми неоднаково застосування законодавства судами у типових справах – винесення рішення у зразковій справі.

Як вже було зазначено, одним з питань, які стають предметом розгляду у судах, є відносини у сфері ліцензування за відсутності ліцензійних умов, прийнятих відповідно до чинного Закону про ліцензування. Суди по-різному визначають наслідки відсутності ліцензійних умов для здобувачів ліцензії та органів ліцензування. Так, Окружний адміністративний суд міста Києва, приймаючи рішення у справі № 826/25346/15 [204] за позовом ДАБІ до ДРС, зазначив, що з дня набрання чинності Законом про ліцензування органи ліцензування можуть здійснювати контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов, виданих відповідно до вимог ч.2 ст. 9 Закону про ліцензування. Станом на час призначення та проведення ДАБІ перевірки ліцензіата, що призвело до виникнення спору, Ліцензійні умови провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єкта архітектури IV і V категорії складності, Кабінетом Міністрів України затверджені не були.

Отже суд дійшов висновку, що до видання Кабінетом Міністрів України нормативно-правового акту, яким затверджуються ліцензійні умови провадження відповідного виду господарської діяльності, підстави для здійснення контролю за їх додержанням відсутні, оскільки відсутній предмет здійснення таких заходів. З моменту набрання чинності Законом про ліцензування відсутні правові підстави для застосування ліцензійних умов, прийнятих на реалізацію вимог Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», який втратив чинність.

Дещо іншу правову позицію виклав той же Окружний адміністративний суд м. Києва у рішенні по справі № 826/25370/15 [205] за позовом ДАБІ до ДРС, третя особа – ТОВ «Автотранспортник», про визнання незаконним та скасування рішення. ДАБІ було встановлено невідповідність поданих здобувачем документів

Ліцензійним умовам провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затвердженим Наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 47 від 27.01.2009 р. та відмовлено у видачі ліцензії. ДРС зобов'язало орган ліцензування скасувати зазначене рішення, обґрунтувавши тим, що ДАБІ послалася на невідповідність поданих документів ліцензійним умовам, які в силу Закону про ліцензування не підлягають застосуванню. Суд задовольнив позов ДАБІ про скасування розпорядження ДРС, дійшовши висновку про те, що зазначені ліцензійні умови втратили чинність лише згідно з наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.06.2016 р. № 188, а отже підлягали застосуванню у період виникнення спірних правовідносин. Також було зазначено, що Закон про ліцензування не містить посилань на втрату чинності всіма підзаконними актами, які йому суперечать, натомість, відповідно до ч.8 ст.21 вказаного закону на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади покладено обов'язок забезпечити приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим законом.

Втім, з таким рішенням не погодився суд апеляційної інстанції, який зазначив, що ліцензійні умови, для цілей Закону про ліцензування, мають бути затверджені постановою Кабінету Міністрів України і лише невідповідності здобувача ліцензії такому нормативно-правовому акту є підставою для прийняття органом ліцензування рішення про відмову у видачі ліцензії. Ліцензійні ж умови, які застосувала ДАБІ, не є нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України, а відтак і не є ліцензійними умовами в розумінні Закону про ліцензування.

В той же час, ані діюче законодавство, ані рішення судів не дають розуміння, яке ж саме рішення має прийняти орган ліцензування у випадку звернення до нього по ліцензію суб'єкта господарювання за відсутності ліцензійних умов.

Видається необґрунтованим зобов'язувати орган ліцензування приймати рішення про видачу ліцензії на підставі вимог базового закону про ліцензування та спеціальних законів, якщо ліцензійні умови провадження певного виду діяльності відсутні. По-перше, шляхом видачі ліцензії орган ліцензування підтверджує

здатність здобувача ліцензії до провадження визначеного виду діяльності, дозволяє йому здійснювати цю діяльність. Таким чином, частина відповідальності за роботу на відповідному ринку неналежного суб'єкта господарювання лягає на державу в особі органу ліцензування. Крім того, відсутність ліцензійних умов унеможливорює здійснення органом ліцензування своєї контрольної функції, адже Закон про ліцензування прямо закріплює, що контроль здійснюється щодо додержання ліцензіатами ліцензійних вимог. Отже орган ліцензування у випадку відсутності ліцензійних умов матиме усічені повноваження – виключно видачі ліцензії, що не узгоджується із приписами Закону про ліцензування.

Автор переконана, що в зазначеному випадку доцільно на законодавчому рівні дозволити суб'єкту господарювання, який не може отримати ліцензію у зв'язку з відсутністю ліцензійних умов, здійснювати таку діяльність без ліцензії.

Водночас, необхідно впорядкувати ліцензійні умови, прийняті на виконання Закону про ліцензування та ті, які були прийняті до моменту набрання чинності вказаним законом. Невідповідність раніше затверджених ліцензійних умов вимогам, що висуваються до них у базовому законі, які тим не менш офіційно не визнані такими, що втратили чинність, призводить до неоднозначного розуміння їхнього статусу. Відносно зрозумілою є ситуація, коли на виконання Закону про ліцензування приймаються нові ліцензійні умови. Це, звісно, може призвести до плутанини, коли здобувач ліцензії користуватиметься при підготовці заяви старими правилами, упевнившись, що їх не визнавали такими, що втратили чинність, та не знаючи про прийняття нових ліцензійних умов. Втім в даному випадку все ж таки зрозуміло, що необхідно користуватися нормативно-правовим актом, який було видано пізніше.

Щодо алгоритму правильної поведінки у випадку відсутності затверджених відповідно до Закону про ліцензування ліцензійних умов провадження певного виду діяльності, за умови формальної чинності старих умов, думки розходяться навіть у судових органів.

Найефективнішим способом вирішення цієї проблеми було б скасування старих ліцензійних умов тими органами, які їх видали, як таких, що не відповідають базовому закону.

Варто зазначити, що у проаналізованих вище спорах принаймні однією із сторін був суб'єкт владних повноважень, а самі спори безпосередньо стосувалися порядку ліцензування - отримання ліцензії, здійснення нагляду і контролю у сфері ліцензування тощо. Інша частина судової практики, пов'язаної із ліцензуванням, стосується питань безпосереднього здійснення суб'єктами господарювання діяльності, що залежить від наявності ліцензії.

Отже третя категорія справ стосується спорів, які виникають між суб'єктами господарювання, іншими зацікавленими особами, що не є органами ліцензування чи контролю у сфері ліцензування, у зв'язку з відсутністю ліцензії, необхідної для провадження певного виду діяльності.

Більшість з цих спорів стосуються недійсності господарських договорів. Згідно із ч.1 ст. 20 Господарського процесуального кодексу до юрисдикції господарських судів відносяться, зокрема, справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні правочинів у господарській діяльності.

Відповідно до ст. 227 ЦК України правочин юридичної особи, вчинений нею без відповідного дозволу (ліцензії), може бути визнаний судом недійсним. Верховний Суд України у п. 17 Постанови «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» № 9 від 06.11.2009 р. роз'яснює, що правочин юридичної особи, вчинений нею без відповідного дозволу (ліцензії), згідно зі ст. 227 ЦК України є оспорюваним. Вимоги про визнання такого правочину недійсним можуть заявлятися як сторонами правочину, так і будь-якою заінтересованою особою в разі, якщо таким правочином порушено її права чи законні інтереси, а також органами державної влади, які відповідно до закону здійснюють контроль за видом діяльності, яка потребує ліцензування [206].

Зі змісту роз'яснення п. 3.6. постанови Пленуму ВГСУ від 29.05. 2013 р. № 11 «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» вбачається, що правочин вважається вчиненим без ліцензії, якщо на час такого

вчинення останню не отримано, або строк її дії закінчився, або ліцензію анульовано (відкликано), або її дію зупинено у передбачених законом випадках. При цьому не має значення, з яких причин була відсутня ліцензія, а також чи знала або повинна була знати про це інша сторона правочину. У разі коли на момент вчинення правочину юридична особа не мала ліцензії, а на час, коли правочин був виконаний або мав бути виконаний, вона ліцензію отримала, підстави для визнання правочину недійсним відсутні [207].

Дослідженню суду в цій категорії справ, в першу чергу, підлягає, чи відноситься діяльність, яка була предметом договору, до такої, що потребує отримання ліцензії. Так, наприклад, Господарський суд Закарпатської області, постановляючи рішення у справі № 907/1177/15 [208] за позовом Закарпатської митниці Державної фіскальної служби до фізичної особи-підприємця про визнання недійсним договору про надання послуг сторожування, встановив, що послуги сторожування та охорони є різними економічними та правовими категоріями, регламентація яких визначена різними нормативно - правовими актами, тому відсутні правові підстави для врахування факту наявності чи відсутності ліцензії на провадження охоронної діяльності при укладанні договорів про надання послуг сторожування. На підставі зазначеного суд відмовив позивачу, який обґрунтовував позов, оцінюючи послуги за договором як охоронну діяльність, здійснення якої потребує отримання ліцензії.

Цікаво, що досить часто судовий розгляд ініціює саме сторона договору, яка повинна була мати ліцензію на здійснення певного виду діяльності. Така ситуація склалася, наприклад, у справі № 910/6148/17 [209] за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю "Архікад-С" до Публічного акціонерного товариства "Київенерго" про визнання правочину недійсним, що розглядалася Господарським судом міста Києва. Позивач аргументував свої вимоги тим, що укладаючи договір про виконання робіт з капітального будівництва фасаду будівлі, він не знав, що ця будівля є пам'яткою архітектури, для виконання реставраційних робіт щодо якої необхідна відповідна ліцензія. Проте суд відмовив у задоволенні позову,

встановивши, що позивач не довів, що не знав та не міг знати про спеціальний статус будівлі, ремонт фасаду якої він виконував.

Виходячи з висновків зазначеного вище судового рішення, можна констатувати, що навіть доведений факт відсутності ліцензії саме на той вид діяльності, який є необхідним для виконання договору, не є однозначною підставою для визнання судом договору недійсним. Така позиція здається цілком обґрунтованою, адже суд має дослідити всі обставини та можливість виконання договору за відсутності ліцензії. Так, за договором, оспорюваним у описаній вище справі, позивач мав право укладати договори з іншими суб'єктами господарювання для виконання окремих видів робіт, тобто мав змогу виконати свою частину зобов'язань за укладеною угодою.

У даному випадку звернення до суду, скоріше за все, є зловживанням позивачем правом на оскарження договору, адже судом було встановлено, що в іншому провадженні розглядається питання стягнення збитків з Позивача за неналежне виконання робіт відповідно до оспорюваного договору.

Варто погодитися з тим, що соціальна небезпека зловживання процесуальними правами полягає в тому, що зовні дії особи відбуваються в межах правового поля, а насправді ними заподіюється шкода інтересам правосуддя, інтересам інших учасників процесу. «Такі дії (бездіяльність) важко піддаються доказуванню, і особа, що зловживала правом, може для прикриття своїх недобросовісних дій використовувати весь арсенал заходів захисту, що надаються їй для сумлінного, добросовісного здійснення своїх процесуальних прав» [210, С.133].

Нова редакція Господарського процесуального кодексу, що набрала чинності 15.12.2017 р., внесла значні корективи у регулювання випадків зловживання процесуальними правами. Наразі визначено, що зловживанням процесуальними правами може бути визнано, зокрема, подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер. Якщо подання скарги, заяви, клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи має право залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву, клопотання [211].

Проте, обґрунтованість наділення суду такими повноваженнями представляється досить сумнівною. По-перше, ні кодекс, ні інший нормативно-правовий акт не надає критеріїв, за якими можна було б однозначно встановити, що позов є штучним або завідомо безпідставним. Отже, визнання позову таким буде суто суб'єктивним, заснованим виключно на внутрішньому переконанні судді без підтримки цього рішення законодавчими нормами. Такі нововведення не узгоджуються з правом на судовий захист, гарантованим ст. 55 Конституції України та ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Здається, що необґрунтованість позову, відсутність реальних обставин, які підтверджують позовні вимоги є підставою для відмови у задоволенні позову, а не залишення його без розгляду. В будь-якому разі для визначення штучності чи безпідставності позову суддя має дослідити обставини, викладені в позові, що доцільно робити вже під час судового розгляду з урахуванням думок сторін. Крім того, у багатьох випадках визначити штучність позову можна лише після отримання заперечень та доказів від відповідача. Як приклад можна навести справу № 910/6148/17 [209], яка розглядалася нами вище і де суд лише від відповідача дізнався про наявність іншого провадження щодо стягнення коштів з позивача у цій справі саме за оспорюваним договором.

Судова практика щодо визнання судом зловживанням процесуальними правами факту подання необґрунтованого чи штучного позову у сфері ліцензування відсутня у зв'язку з недовгим часом дії відповідної норми кодексу. Однак, можна припустити, що залишення судом без розгляду та повернення позову як завідомо безпідставного чи штучного у подальшому призведе до шквалу оскаржень, у тому числі в Європейському суді з прав людини, який традиційно визначає право на судовий розгляд (ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод) як одне з головних. Доцільно згадати в цьому контексті рішення ЄСПЛ у справі «Голдер (Golder) проти Об'єднаного Королівства», у якому суд наголосив, що право доступу до правосуддя є одним з невід'ємних складових права, гарантованого ст. 6 п. 1 [212]. У справі «Меньшакова проти України» ЄСПЛ зазначив, що п. 1 ст. 6 втілює в собі «право на суд», яке, згідно з практикою Суду, включає в себе не тільки право

ініціювати провадження, але й право розраховувати на «розгляд» спору судом [213]. І хоча ЄСПЛ неодноразово визнавав у своїх рішеннях, що право на суд, одним з аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним і може підлягати дозволеним за змістом обмеженням, він водночас зазначав, що такі обмеження не можуть зашкоджувати самій суті права доступу до суду, мають переслідувати легітимну мету, а також має бути обґрунтована пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою [214].

Отже, незважаючи на необхідність запобігання проявам зловживання процесуальними правами, дозвіл судам залишати без розгляду заяви, якщо суддя дійде висновку про штучність позову чи його завідому необґрунтованість, здається невиваженим рішенням та має бути виключеним з українського законодавства.

Ще один різновид спорів у сфері ліцензування, що розглядається за правилами господарського судочинства, стосується невідповідності суб'єктів господарювання умовам конкурсів, тендерів тощо у зв'язку з відсутністю у них ліцензії.

Так, у справі № 920/223/17 прокурор в інтересах держави просив суд визнати недійсними результати державної закупівлі та визнати недійсним договір про поставку природного газу, укладений між відповідачами, та додаткові угоди до нього. Прокурор обґрунтував свої вимоги тим, що пропозиція конкурсних торгів ТОВ "УКРТРАНССЕРВІС-ГРУП" (одного з відповідачів) не відповідала вимогам чинного законодавства та тендерній документації через відсутність у останнього ліцензії і дозволу на постачання природного газу. Втім, суди всіх інстанцій не підтримали доводи прокурора, зазначивши, що ТОВ "УКРТРАНССЕРВІС-ГРУП" у складі тендерної пропозиції надавалася заява про ненадання копії дозволів чи ліцензій у зв'язку з відсутністю затверджених в установленому законодавством порядку ліцензійних умов. Суди також з'ясували, що потенційні ліцензіати протягом певного періоду часу: після набрання чинності Законом про ліцензування (28.06.2015 р.) до набрання чинності відповідними ліцензійними умовами, тобто до 26.03.2017 р., фактично були позбавлені можливості отримати ліцензії для здійснення відповідної діяльності. При цьому, така неможливість отримання ліцензії не залежала від волі суб'єктів господарювання, а була наслідком відсутності

затверджених в установленому чинним законодавством порядку ліцензійних умов [215].

Вищезазначений спір знову повертає нас до проблеми відсутності ліцензійних умов, недостатньої визначеності закону щодо врегулювання ситуацій, які виникають у зв'язку з цим, та неоднозначної судової практики з цього приводу. Судова справа, описана вище, демонструє, що неможливість отримання ліцензії через відсутність ліцензійних умов не лише створює потенційному ліцензіату проблеми із контролюючими органами, але й є перепорою для реалізації його права на здійснення підприємницької діяльності на власний розсуд.

Підсумовуючи, потрібно відмітити, що на цей час відсутнє узагальнення судової практики, інформаційні листи тощо стосовно розгляду судом питань, пов'язаних із дотриманням Закону про ліцензування. Наявність узагальнень практики, інформаційних листів чи рішень у зразкових справах здатна спростити та впорядкувати судові провадження, надати загальну канву для розгляду судами спорів з приводу ліцензування та, в той же час, надати потенційним позивачам уявлення про перспективи розгляду їхньої справи. Водночас, лише вдосконалення законодавства про ліцензування зможе реально зменшити кількість порушень у цій сфері.

Узагальнення судової практики дозволяє виокремити проблемні питання, прогалини законодавства України про ліцензування господарської діяльності, що негативно впливають на процес правореалізації, та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства:

1. Відсутність затверджених відповідно до Закону про ліцензування ліцензійних умов поряд із недосконалістю норм щодо забезпечення прав суб'єктів господарювання у випадку об'єктивної неможливості отримати ліцензію. Для вирішення цієї проблеми необхідно: на рівні закону закріпити право здобувача здійснювати ліцензовану діяльність без отримання ліцензії до затвердження ліцензійних умов (детально ця пропозиція розглядалась у попередніх параграфах); уточнити норми права, які встановлюють повноваження органів ліцензування, шляхом закріплення правила, що контроль здійснюється ними за додержанням

ліцензіатами ліцензійних умов, прийнятих відповідно до вимог Закону про ліцензування. Водночас, необхідно впорядкувати нормативно-правові акти, якими затверджені ліцензійні умови, скасувавши ті, що були прийняті до набрання чинності Законом про ліцензування.

2. Віднесення законодавцем до зловживань процесуальними правами у господарському процесі такого пункту як: «подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер», що створює ризик порушення права суб'єктів господарювання на судовий захист. З метою вирішення цієї проблеми та забезпечення права суб'єктів господарювання на доступ до правосуддя, в тому числі щодо спорів, пов'язаних із ліцензуванням господарської діяльності, доцільно виключити зазначений пункту з переліку обставин, які можуть визнаватися зловживанням процесуальними правами.

3. Недосконалість законодавчих приписів, які регулюють питання притягнення до відповідальності за порушення законодавства про ліцензування посадових осіб органів ліцензування. Для вирішення окресленої проблеми необхідно вдосконалити відповідні норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: включити порушення законодавства про ліцензування господарської діяльності до переліку адміністративних правопорушень, за вчинення яких особи, що несуть відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів, притягуються до адміністративної відповідальності у загальному порядку; посилити відповідальність за вказані правопорушення, підвищивши розмір штрафів до розміру, передбаченого за діяльність без ліцензії.

4. Часто проблемою є не стільки недосконалість норм права, а неправомірне їх трактування посадовими особами органів ліцензування. Проблема неналежного трактування закону в частині питання наявності в органів ліцензування дискреційних повноважень щодо видачі ліцензії, залишення заяви про видачу без розгляду або відмови у видачі ліцензії може бути вирішена шляхом узагальнення відповідної судової практики Верховним Судом та видання офіційних рекомендацій щодо застосування законодавства при вирішенні справ, пов'язаних із спорами між

суб'єктами владних повноважень у сфері ліцензування, або ж винесення рішення у відповідній зразковій справі.

Вирішення зазначених проблем дозволить вдосконалити діюче законодавство України про ліцензування господарської діяльності, сприятиме належній реалізації норм права, які регулюють суспільні відносини у цій сфері, та в цілому матиме позитивний вплив на порядок ліцензування.

Висновки до Розділу 2

У Розділі 2 досліджено нормативно-правові акти, які регулюють порядок отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності, що дозволило виявити проблеми та запропонувати напрями вдосконалення законодавства України. Доведено, що деякі підзаконні нормативно-правові акти, які розроблено на виконання Закону про ліцензування та деталізування порядку видачі ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, суперечать нормам базового закону. Так, строки розгляду заяви про видачу ліцензії, які закріплені Порядком ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури, не відповідають прямим вимогам Закону про ліцензування стосовно строків. Також низку невідповідностей з нормами закону містить Перелік органів ліцензування, який закріплює органи ліцензування не для всіх видів діяльності, що потребують отримання ліцензії. Деякі державні органи, закріплені як органи ліцензування, не охоплюються визначенням терміну «орган ліцензування», яке міститься у Законі про ліцензування. Отже, підзаконні нормативно-правові акти, які розроблено на виконання Закону про ліцензування, потрібно привести у відповідність до Закону про ліцензування.

Автором доведено необхідність узгодження Закону про ліцензування та ГК України шляхом закріплення у Законі про ліцензування такої санкції як: зупинення дії ліцензії. Для вдосконалення Закону про ліцензування в частині дотримання органами ліцензування строків, які встановлені цим Законом, доцільним є впровадження у системі ліцензування принципу мовчазної згоди, а саме: здобувачі

ліцензії, які надали повний комплект документів та не отримали відмову у наданні ліцензії, у строки, встановлені Законом про ліцензування, вважаються такими, що отримали ліцензію. З метою недопущення здійснення діяльності суб'єктами господарювання, які не відповідають ліцензійним умовам, потрібно законодавчо закріпити, що автоматичне правонаступництво на час переоформлення ліцензії може бути застосоване лише у випадку реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення, в інших випадках обов'язкове попереднє встановлення органом ліцензування наявності у правонаступника матеріальної та кадрової бази для здійснення ліцензованого виду діяльності.

У Розділі 2 зазначено, що у ст. 42 Закону України «Про телекомунікації» передбачено обов'язок суб'єктів господарювання отримувати ліцензію на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, а Законом про ліцензування необхідність отримання ліцензії для цього виду діяльності скасована з 1 січня 2018 року. Так як єдиний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлюється виключно Законом про ліцензування, то колізія між Законом про ліцензування та Законом України «Про телекомунікації» потребує усунення.

Проблемою у сфері ліцензування господарської діяльності є відсутність ліцензійних умов для провадження деяких видів господарської діяльності. З метою захисту прав здобувачів ліцензії доцільно визначити у Законі про ліцензування, що суб'єкт господарювання, який звертався з метою отримання ліцензії до органу ліцензування, але не отримав її через відсутність ліцензійних вимог, може провадити діяльність без отримання такої ліцензії виключно до затвердження відповідних ліцензійних умов.

Автором запропонована та обґрунтована класифікація порядку ліцензування господарської діяльності, в залежності від специфіки правового регулювання, з виокремленням наступних видів: 1) загальний – уніфікований порядок ліцензування, який встановлюється Законом про ліцензування; 2) особливий – порядок ліцензування, який ґрунтується на нормах Закону про ліцензування, але має певні особливості, визначені спеціальним законодавством; 3) спеціальний – порядок

ліцензування, який закріплюється спеціальними законами та не передбачає поширення дії Закону про ліцензування.

Станом на липень 2018 року ліцензуванню у загальному порядку підлягало 22, в особливому – 7 та у спеціальному - 3 видів господарської діяльності.

Види діяльності, що підлягають ліцензуванню – у загальному, особливому чи спеціальному порядку – мають бути чітко закріплені безпосередньо у Законі про ліцензування з відсиланням до нормативно-правового акту, який встановлює особливості ліцензування чи спеціальні вимоги. В протилежному випадку багаторічні зусилля законодавця із систематизування законодавства про ліцензування зійдуть нанівець. Отже, доцільним, з теоретичної та практичної точок зору, є існування трьох видів порядку ліцензування господарської діяльності з урахуванням специфіки їх правового регулювання. Для ефективного застосування кожного з видів порядку ліцензування потрібно вдосконалити відповідні нормативно-правові акти, усунути неузгодженості та невизначеності законодавства, а також здійснити осучаснення порядку ліцензування із дотриманням політики дерегуляції бізнесу.

У Розділі 2 відзначено, що після прийняття Закону про ліцензування залишився невизначеним порядок ліцензування зовнішньоекономічної діяльності. Для вирішення цієї проблеми пропонується доповнити ч. 2 ст. 2 Закону про ліцензування видом діяльності, на який не поширюється дія цього закону, а саме: зовнішньоекономічна діяльність, яка ліцензується відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Автором узагальнено судову практику, що дозволило виокремити проблемні питання, прогалини законодавства України про ліцензування господарської діяльності, які негативно впливають на процес правореалізації та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства.

З метою забезпечення права суб'єктів господарювання на правосуддя, в тому числі щодо спорів, пов'язаних із ліцензуванням господарської діяльності доцільно виключити такий пункт, віднесений законодавцем до зловживань процесуальними правами у господарському процесі, як: «подання завідомо безпідставного позову,

позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер».

Недосконалість норм права щодо відповідальності посадових осіб органів ліцензування за порушення законодавства про ліцензування має негативний вплив на процес правореалізації. Для вирішення окресленої проблеми доцільно у Кодексі України про адміністративні правопорушення включити порушення законодавства про ліцензування господарської діяльності до переліку адміністративних правопорушень, за вчинення яких особи, що несуть відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів, притягуються до адміністративної відповідальності у загальному порядку.

Автором зазначено, що проблемою є неправомірне трактування посадовими особами органів ліцензування норм права щодо наявності у органів ліцензування дискреційних повноважень стосовно видачі ліцензії, залишення заяви про видачу без розгляду або відмови у видачі ліцензії тощо. Вирішити цю проблему пропонується шляхом узагальнення відповідної судової практики Верховним Судом та виданням офіційних рекомендацій щодо застосування законодавства при вирішенні спорів між суб'єктами владних повноважень у сфері ліцензування, або ж винесення рішення у відповідній зразковій справі.

Питання, що розглянуті у Розділі 2, знайшли відображення у роботах автора [216, 217, 218, 219, 220, 221].

РОЗДІЛ 3.

ВРАХУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ЯК СПОСІБ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

3.1 Аналіз зарубіжного законодавства щодо ліцензування господарської діяльності

У щорічному рейтингу Всесвітнього Банку за легкості ведення бізнесу Україна в 2018 році посіла 76 місце [222]. І хоча цей результат є вищим, ніж у попередні роки, таке невисоке місце свідчить про недостатність або хибність кроків, які вже зроблені на цьому шляху, а також необхідність подальшого вдосконалення умов здійснення господарської діяльності. Очевидно, що кроки з дерегуляції бізнесу, які були зроблені законодавцем в останні роки, не змогли вирішити проблему в цілому. Подальше реформування системи ліцензування в Україні потребує врахування найкращого досвіду країн світу, які мають довшу історію використання засобів державного регулювання господарської діяльності, зокрема, ліцензування.

Досвід імплементації Україною європейського законодавства демонструє, що зазвичай це відбувається шляхом прямого запозичення норм-правил поведінки з законодавства однієї з країн-членів ЄС. У цьому випадку не враховується рівень соціально-економічного розвитку, а також правові традиції України, а тому це не дає необхідного ефекту. Тому здається, що більш ефективним буде провести порівняльний аналіз національного законодавства країн-членів ЄС щодо ліцензування господарської діяльності та перейняти той досвід, який може бути корисним Україні.

Європейський Союз об'єднує країни з різних правових сімей, які мають власні законодавчі традиції, відмінну структуру органів влади тощо. Для розбудови оптимальної моделі системи ліцензування в Україні, варто проаналізувати досвід країн, які зберігаючи властиві їм характерні риси, успішно гармонізували свою правову систему із загальноєвропейськими стандартами та функціонують в єдиному

економічному просторі Європи. Як приклади таких країн автор пропонує розглянути три країни-члени ЄС з різними правовими традиціями та історією економічного розвитку: Федеративну Республіку Німеччина, яка є представницею германської правової системи, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, що відноситься до англосаксонської правової сім'ї, та Республіку Польща як одну з найбільш успішних постсоціалістичних країн та найближчого європейського сусіда України.

Німеччина справедливо вважається «локомотивом» економіки Європейського Союзу, більше того, є однією з провідних економік світу. За легкістю ведення бізнесу вона займає 20 місце, досить активно при цьому використовуючи засоби державного регулювання господарської діяльності. Спеціального законодавчого акту, який би регулював відносини у сфері ліцензування, на зразок українського Закону про ліцензування у країні не існує. Проте, необхідність отримання спеціального дозволу для здійснення певних видів діяльності закріплена у декількох законодавчих актах цієї країни.

Зауважимо, що у законодавстві Німеччини зазвичай не використовуються терміни ліцензія (Lizenz) чи ліцензування (Lizenzierung) по відношенню до засобу державного регулювання підприємництва. «Lizenz» у німецькому законодавстві застосовується здебільшого для позначення дозволу у галузі авторського та патентного права. Проте за всіма ознаками та своєю суттю письмові дозволи, які засвідчують відповідність суб'єкта господарювання певним вимогам та видаються спеціально уповноваженими органами, є нічим іншим як ліцензіями на здійснення певного виду господарської діяльності у розумінні, прийнятому в Україні та багатьох інших країнах світу.

Основним нормативно-правовим актом Німеччини у сфері ліцензування господарської діяльності можна вважати Промисловий кодекс (Gewerbeordnung) [223]. Під ліцензування відповідно до його вимог підпадає (тобто вимагає отримання спеціального письмового дозволу) діяльність приватних медичних закладів, діяльність у сфері охорони, діяльність будівельних підрядників, ріелторів,

страхових посередників та консультантів, фінансових брокерів, комерційних аукціоністів, види ігрової діяльності.

Промисловий кодекс встановлює загальні вимоги, яким мають відповідати особи, що претендують на отримання відповідної ліцензії, окремо щодо кожного ліцензованого виду діяльності. Так, параграф 33d визначає, що для отримання ліцензії на діяльність щодо організації ігор з можливістю отримання прибутку особа має надати свідоцтво безпечності (Unbedenklichkeitsbescheinigung), видане Федеральним управлінням кримінальної поліції на гральне обладнання. Крім того, вона має відповідати необхідному рівню надійності, який передбачає, що особа протягом останніх трьох років не підозрювалася у вчиненні крадіжки, вимаганні, відмиванні грошей, шахрайстві тощо та не притягувалася до відповідальності за порушення, встановлені ст. 27 Закону про захист молоді (Jugendschutzgesetzes). Зазначена стаття передбачає кримінальне покарання за злочини, пов'язані із поширенням матеріалів, шкідливих для неповнолітніх – таких, що містять сцени насильства, сцени розбещуючого характеру тощо.

Однією з особливостей Промислового кодексу, що стосуються ліцензування господарської діяльності, є закріплення безпосередньо у ньому покарань за порушення ліцензійних умов чи діяльність без ліцензії. Ст. 144 кодексу встановлює штрафи за вказані порушення, при чому їх розмір суттєво різниться в залежності від виду діяльності. Найбільший розмір фінансової санкції (50 000 євро) передбачений, наприклад, за здійснення без ліцензії діяльності з охорони на морських судах. На відміну від німецького, для українського законодавства не характерне включення норм, які встановлюють конкретні санкції за порушення закону безпосередньо до цього нормативно-правового акту. У загальному порядку відповідальність в Україні визначається у спеціальних нормативно-правових актах – Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, за діяльність без ліцензії або з порушенням ліцензійних умов ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлений штраф у розмірі від 17000 гривень до 34000 гривень (приблизно 550 та 1100 євро відповідно). Окремими статтями кодексу закріплена відповідальність за безліцензійну банківську

діяльність, діяльність з надання фінансових послуг, діяльність на фондовому ринку, торгівлю алкогольними або тютюновими виробами без ліцензії, а також за порушення особливих умов і правил, зазначених у ліцензії на здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів і вантажів, порушення умов ліцензії в сфері телекомунікацій та користування радіочастотним ресурсом. Варто зазначити, що за останні зазначені порушення штрафи встановлені нижчі, ніж закріплені у загальній 164-й статті КУпАП, тож на практиці до порушників частіше застосовується саме ця стаття. Існують і окремі виключення, за якими санкції за порушення умов ліцензії (ліцензійних умов) встановлені безпосередньо у законі, що регулює вид діяльності (наприклад, Закон про телебачення), проте такі випадки є поодинокими.

Потребує отримання ліцензії у Німеччині також і той, хто має намір надавати транспортні послуги. Особливе місце серед цих послуг займають перевезення автомобільним транспортом – дякуючи невеликим відстаням перевезень та високій щільності доріг, автомобільний транспорт утримує в Європейському Союзі перше місце з вантажообігу. При цьому, серед країн-членів за вантажообігом автотранспорту лідирує саме Німеччина [224, С. 200].

Правову основу ліцензування цього виду діяльності складає Закон про вантажні дорожні перевезення (Güterkraftverkehrsgesetz, GüKG) [225] та Регламенти ЄС: № 1071/2009, що запроваджує загальні правила стосовно умов допуску до роботи операторів автомобільних перевезень [226] та № 1072/2009 [227] про спільні правила для доступу до міжнародного ринку вантажних автоперевезень. В Європейському Союзі діє єдина транспортна політика, тож національні особливості ліцензування автоперевізників у країнах-членах є несуттєвими. Держави-члени можуть прийняти рішення запровадити додаткові до встановлених Регламентом № 1071/2009 вимог, проте німецьке законодавство визначає, що ліцензія надається у разі відповідності здобувача зазначеному Регламенту, не встановлюючи інших умов. Більш детально вимоги Регламенту № 1071/2009 буде розглянуто у наступному розділі. Відповідно до GüKG ліцензія є строковою та може бути видана на строк до 10 років. Крім того, до ліцензії видаються стільки завірених копій, скільки потрібно,

щоб у кожному заявленому транспортному засобі ліцензіата, що здійснює вантажні перевезення, була така копія.

Резиденти країн-членів ЄС, в тому числі і Німеччини, які бажають здійснювати міжнародні вантажні перевезення автотранспортом, отримують так звану Community license, передбачену Главою 2 Регламенту ЄС № 1072/2009. Community license дає право її власнику здійснювати комерційні перевезення на території всіх країн ЄС.

Впровадження Європейського єдиного ринку, зокрема прийняття зазначених вище Регламентів, спрямовано на скасування всіх обмежень доступу до внутрішніх ринків держав-членів. Вважається, що впроваджені правила ЄС призводитимуть до подальшого відкриття внутрішніх ринків автомобільного транспорту, включаючи каботажні перевезення [228, С. 142]. Водночас, треба зазначити, що набрання чинності Регламентом ЄС № 1072/2009 не мало суттєвого впливу на національне законодавство Німеччини, адже починаючи з 2008 року, положення, встановлені європейським правом, вже в значній мірі були закріплені у Постанові про міжнародні автомобільні вантажоперевезення та каботаж (GüKGrKabotageV) [229, С. 44].

Розділ 32 Закону про банківську діяльність (Gesetz über das Kreditwesen, KWG) [230] визначає, що будь-який бажаючий вести банківський бізнес або надавати фінансові послуги у Німеччині потребує письмового дозволу, тобто ліцензії. Зазначеним розділом також встановлено вимоги до заяви на отримання ліцензії, закріплено відомості, які мають бути надані для її отримання. Зауважимо, що встановлені вимоги стосуються як банківських установ, так і установ, що мають намір надавати фінансові послуги. Законом лише визначено, що для отримання ліцензії на надання фінансових послуг не має необхідності подавати аудиторські звіти щодо рахунків власників істотної участі. В Україні, як і в Німеччині, діяльність і банківських, і фінансових установ можлива лише за наявності відповідної ліцензії. Проте, ліцензування банківської діяльності та діяльності з надання фінансових послуг в Україні має значні відмінності між собою – регулюється різними законами, здійснюється відмінними органами ліцензування тощо. Так, банківська діяльність в

Україні є одним з видів діяльності, що підлягають ліцензуванню в спеціальному порядку, а надання фінансових послуг ліцензується у загальному порядку. Таким чином, не лише вимоги до здобувачів ліцензії відрізняються щодо цих двох видів діяльності, але і строки розгляду заяв, правила проведення перевірок, порядок оскарження тощо.

Наглядовими органами, відповідальними за видачу банківських ліцензій та ліцензій на надання фінансових послуг, є Федеральний орган фінансового нагляду (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin) та для кредитних установ (тобто тих, що приймають депозити та надають кредити) – Європейський центральний банк. Ліцензування центральним банком Європи було введено як відповідь на фінансову та банківську кризу 2008 року. Зауважимо, що ЄЦБ, приймаючи рішення про видачу ліцензії, керується не лише законодавством Європейського Союзу, але і національним законодавством країни-члена та здійснює повноваження з ліцензування в тісному співробітництві з національними компетентними органами. Крім того, ЄЦБ зазначає, що установа може вважатися кредитною лише якщо вона виконує обидва види діяльності: видача кредитів та приймання депозитів (або інших коштів, що підлягають поверненню) [231, С. 8]. Інші фінансові та банківські установи ліцензуються національними уповноваженими органами, в даному випадку, як вже зазначалося, таким органом є BaFin. В Україні ліцензії на банківську діяльність видає Національний банк України (НБУ), в той час як органом ліцензування щодо діяльності з надання фінансових послуг є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). Здається обґрунтованим (на прикладі німецької системи) надати повноваження з ліцензування єдиному органу, який би здійснював загальний нагляд за фінансовою системою України та отримав усі повноваження Нацкомфінпослуг та частину повноважень НБУ – щодо ліцензування банків та контролю додержання ними умов отримання ліцензії.

Європейське законодавство не встановлює єдиних вимог до організаційно-правової форми кредитних установ, під якими в ЄС розуміються саме банки. Організаційно-правова форма регулюється національним законодавством країн —

членів Євросоюзу [232, С. 67]. Розділ 22 Закону про банківську діяльність Німеччини визначає, що кредитні установи не можуть створюватися у формі індивідуального підприємця (Einzelkaufmann). Відповідно, суб'єкти господарювання створені у будь-якій іншій організаційно-правовій формі, передбаченій законодавством Німеччини, можуть отримати ліцензію на банківську діяльність та надання фінансових послуг.

Великі комерційні банки, як правило, працюють у формі акціонерного товариства (Aktiengesellschaft, AG), а менші банки у формі товариств з обмеженою відповідальністю (Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH). Допустимими є також партнерства (offene Handelsgesellschaft, oHG), командитні товариства (Kommanditgesellschaft, KG) та командитне товариство, в якому учасником, що несе персональну відповідальність, є товариство з обмеженою відповідальністю (GmbH & Co. KG). Варто зауважити, що остання форма в Україні взагалі не використовується, а банки дозволено створювати лише у двох організаційно-правових формах - акціонерного товариства або кооперативного банку.

Закон Німеччини про банківську діяльність встановлює мінімальний розмір статутного капіталу для кредитних (банківських) установ – 5 мільйонів євро. Недотримання вимоги щодо розміру капіталу є підставою для відмови у видачі ліцензії. Необхідно акцентувати, що необхідний капітал для відкриття банківської установи в Україні становить 500 мільйонів гривень (більше 16 мільйонів євро), тобто в три рази більше, ніж в Німеччині. Встановлення такого обмеження не сприяє залученню в банківську систему України нових інвесторів, не дає розвиватися системі малих банків. До речі, основу банківської системи Німеччини складають саме невеликі регіональні банки, які здебільшого виконують функції ощадних кас.

Суттєвою перевагою отримання банківської ліцензії в Німеччині є можливість застосування принципу «єдиної ліцензії». Відповідно до пункту 19 Директиви № 2013/36/ЄС кредитні установи, ліцензовані в своїх держава-членах походження, мають отримати дозвіл на ведення діяльності чи певної її частини на всій території Європейського Союзу [233]. П'ятнадцять видів банківських послуг, які включені у єдину ліцензію, розроблені на основі німецької моделі «універсального банку», що

передбачає об'єднання різних функцій фінансового посередництва в одній установі. Отже, принцип єдиної ліцензії передбачає автоматичне визнання права на діяльність щодо наступних операцій: отримання депозитів та інших коштів, що підлягають поверненню; кредитування, в тому числі, споживчий кредит, кредитні угоди, що стосуються нерухомого майна, факторинг, фінансування комерційних операцій; фінансовий лізинг; платіжні послуги (операції з платіжним рахунком, видача або придбання платіжних інструментів тощо); видача та управління іншими засобами оплати (наприклад, дорожні чеки), якщо така діяльність не охоплюється попереднім пунктом; гарантії та зобов'язання; торгівля на власному рахунку або на рахунок клієнта у визначених випадках; участь у випуску цінних паперів та надання послуг, пов'язаних з такими питаннями; консультування підприємств щодо структури капіталу, стратегії промисловості та суміжних питань та консультацій, а також послуг, пов'язаних з злиттям та купівлею підприємств; грошові посередницькі операції; управління портфелем цінних паперів та консультації; зберігання та управління цінними паперами; кредитні довідкові служби; послуги безпечного зберігання; емісія електронних грошей.

Щодо іноземних банків з країн, які не входять до Європейського Союзу або до Європейської економічної зони, то вони мають отримати ліцензію на банківську діяльність в Німеччині. При цьому, такі суб'єкти повинні створити дочірню компанію або філію у Німеччині для отримання необхідної ліцензії. Як правило, це також стосується юридичних осіб країн-членів ЄЗ, проте компанії з країн ЄЗ можуть вести бізнес, що потребує ліцензії, не лише шляхом створення філії, але також на транскордонній основі - без присутності в Німеччині [234].

Українське законодавство також надає можливість іноземній банківській установі здійснювати діяльність на території України шляхом відкриття філії або представництва. Однією з умов відкриття філії іноземного банку є мінімальний розмір приписного капіталу філії на момент її акредитації - не менше 120 мільйонів гривень (за курсом на липень 2018 року це трохи менше 4 мільйонів євро). Ця сума є нижчою за приписний капітал, який вимагається для відкриття банківської

установи-резидента, що покликано сприяти зацікавленості іноземних банків у провадженні діяльності в Україні.

Варто відзначити, що Німеччина є безумовним лідером Європейського Союзу по кількості банків - на кінець 2016 року у країні їх налічувалося 1702, що складало майже 26 відсотків всіх банків ЄС [235]. Отже врахування багатого досвіду Німеччини щодо ліцензування банківської діяльності може мати позитивний вплив на розвиток цієї галузі в Україні та наблизить національне законодавство до європейського. Німецька банківська модель, в тому числі і щодо авторизації (ліцензування) банківських установ, може бути взірцем, на який орієнтуватиметься Україна в процесі адаптації власного законодавства до вимог ЄС. В подальшому зазначене буде гарною передумовою залучення України до переліку країн, на які поширюється принцип дії єдиної ліцензії.

Відповідно до Закону про ресторанну діяльність (Gaststättengesetz) [236] зобов'язаний отримати ліцензію також той, хто збирається здійснювати діяльність у сфері громадського харчування (ресторанну діяльність). Ст. 1 передбачає, що у розумінні цього акту до суб'єктів, які здійснюють таку діяльність відносяться ті, що продають напої для вживання на місці та/або готову їжу для споживання на місці. При цьому встановлені і види діяльності, які не потребують отримання спеціального дозволу (ліцензії), а саме: продаж безалкогольних напоїв, готових продуктів харчування, розповсюдження безкоштовних зразків, а також тим, хто поєднує із туристичним розміщенням приготування їжі та напоїв для розміщених туристів. Закон про ліцензування ресторанної діяльності містить і положення щодо відповідальності за порушення у цій сфері, встановлюючи штраф до 5 тисяч євро.

Ст. 4 зазначеного закону визначає підстави для відмови у видачі ліцензії, серед яких найбільшу зацікавленість викликає наступна: наявні факти, які обґрунтовують припущення про те, що заявник не володіє надійністю, необхідною для ділового підприємства, зокрема припускається, що він буде використовувати недосвідчену, безрозсудну або слабку волю, буде сприяти зловживанню алкоголем тощо.

В українському законодавстві, на жаль, немає навіть схожої вимоги для здобувачів ліцензії, а умови отримання ліцензії на роздрібну реалізацію алкогольних

напоїв та правила їх продажу містять суто технічні правила щодо тари, умов збереження тощо. Подібна вимога сприяє розвитку соціально відповідального бізнесу, діяльність якого, досягаючи власних інтересів, не шкодить інтересам громади. Здається обґрунтованим включити в українське законодавство вимогу до здобувачів ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами, подібну до вище зазначеної.

Органами, уповноваженими на видачу ліцензій відповідно до *Gaststättengesetz*, є уряди земель або призначені ними органи. При цьому, закон дозволяє місцевим органам влади встановлювати виключення з загального правила ліцензування ресторанної діяльності. Так, закріплено, що для стимулювання місцевого виробництва вина або сидру локальні органи влади можуть визначити, що протягом чотирьох місяців (безперервно або протягом двох періодів в році) не вимагається отримання ліцензії на порційний продаж цих напоїв і в зв'язку з цим приготовленої їжі для споживання на місці. Такий підхід виправдовує себе, адже місцеві органи влади мають більше можливостей для відслідковування необхідності стимулюючих чи обмежуючих заходів у цій сфері, які сприятимуть розвитку регіону, при цьому не порушать баланс суспільних та приватних інтересів.

Підлягають ліцензуванню в Німеччині також види діяльності, для здійснення яких використовується обмежений ресурс – видобуток корисних копалин, здійснення теле- та радіомовлення тощо. Федеративний устрій країни обумовлює наявність певних особливостей у регулюванні діяльності з мовлення, зокрема, порядку ліцензування. Так, порядок ліцензування мовлення, що здійснюється на національному рівні, визначається Угодою між федеральними землями про мовлення та телемедіа [237], у всіх інших випадках – за законодавством земель. Відповідно до конституційного законодавства Німеччини, мовлення належить до компетенції федеральних земель. З цієї причини майже кожна німецька земля має власний орган масової інформації; тільки Берлін і Бранденбург, а також Гамбург і Шлезвіг-Гольштейн мають спільні органи. Федеральним органом, відповідальним за регулювання діяльності загальнонаціональних медіа, є Комісія з ліцензування та нагляду (ZAK).

На переконання автора, перейняття досвіду Німеччини щодо розподілення рівнів діяльності органів ліцензування та передача повноважень з видачі ліцензій місцевим мовникам на обласний рівень сприяло б розвитку галузі.

Національне законодавство ФРН передбачає отримання ліцензії і для деяких інших видів діяльності, таких як ігрова діяльність, використання радіочастотного ресурсу, надання послуг таксі тощо.

Крім того, в Німеччині, як і в інших країнах Європи, поширеним є інститут індивідуального професійного ліцензування, який в Україні наразі відсутній. В цілому професії, які потребують отримання індивідуальної ліцензії, сертифікату чи реєстрації в ЄС мають назву регульованих професій (*regulated professions*). При цьому, ліцензування є найсуворішою формою регулювання професійної діяльності, яка потребує від практикуючих фахівців дотримання необхідних освітніх вимог та/або складання спеціального ліцензійного екзамену.

У різних країнах перелік регульованих професій може відрізнитися, проте для деяких професій отримання ліцензії є обов'язковим у переважній більшості країн, зокрема, для лікарів, архітекторів, юристів. Наприклад, з усіх країн ЄС законодавство лише чотирьох не вимагає отримання ліцензії для провадження юридичної практики, замість цього у них передбачена реєстрація [238, С. 244]. Умови та правила ліцензування регульованих професій також відрізняються у різних країнах-членах ЄС.

Найяскравішим прикладом індивідуального професійного ліцензування є ліцензування лікарів. Лікарі за статистикою є найбільш мобільною професією [239], чому у значній мірі сприяють загальноєвропейські правила. Втім, національне законодавство країн-членів ЄС також містить вимоги до регульованих професій.

Відповідно до Федерального медичного кодексу Німеччини [240] (*Bundesärzteordnung*) будь-який бажаючий займатися медичною професією повинен бути ліцензований як лікар. Допуск до лікарської практики у Німеччині називається апробацією, що по суті є ліцензією для лікарів. Лікарі, які є громадянами держави-члена Європейського Союзу або іншої договірної держави Угоди про Європейський економічний простір або договірної держави, щодо яких Німеччина та ЄС надали

відповідне право, можуть практикувати медичну професію без ліцензії на медичну практику або без дозволу на тимчасову практику медичної професії, за умови, що вони діють тимчасово в якості постачальників послуг. Для них встановлюється лише зобов'язання повідомляти про намір практикувати. Органом ліцензування, відповідальним за весь процес апробації, є належні управління у сфері охорони здоров'я регіональних урядів земель. Також у Німеччині діє лікарське самоврядування, представлене Федеральною палатою лікарів (Bundesärztekammer) та палатами лікарів федеральних земель. Лікар, який отримав апробацію, повинен зареєструватися у відповідній палаті лікарів федеральної землі, у межах якої він планує практикувати [241].

Однією з цілей Європейської комісії було та залишається створення відкритого ринку послуг та вільного переміщення людей у межах Європейського Союзу. Ще у 1957 році ст. 39 Договору про заснування Європейської Спільноти встановила, що у межах Спільноти належить забезпечувати свободу пересування працівників [242]. Свобода пересування веде до скасування будь-якої дискримінації на підставі державної належності працівників держав-членів у питаннях зайнятості, оплати праці та інших умов праці й зайнятості. Однак, просте встановлення правила, за яким особа, яка отримала в своїй країні ліцензію на здійснення однієї з регульованих професій, має право провадити свою діяльність у країнах ЄС, не працює. По-перше, відрізняються правила підготовки фахівців, а, по-друге, у деяких країнах встановлені вимоги щодо періодичної перевірки компетенції фахівців, в той час як в інших ліцензія видається безстроково і не потребує підтвердження. Необхідність додаткового врегулювання питання стала очевидною завдяки ситуації з лікарями, вільне переміщення яких було передбачено ще директивами від 1975 років і яке так і не запрацювало у деяких країнах [243, С. 229].

На сьогодні ситуація врегульована Директивою ЄС № 2005/36/ЄС [244], дія якої поширюється на професії медсестер, акушерок, лікарів, стоматологічних лікарів, фармацевтів, архітекторів і ветеринарів. Фактично зазначена директива об'єднала всі попередні європейські напрацювання у сфері взаємного визнання кваліфікацій працівників. За загальним правилом, встановленим Директивою,

приймаюча держава-член ЄС визнає на своїй території ліцензію на професійну діяльність, отриману на території іншої держави-члена ЄС.

Загалом Директива 2005/36/ЄС застосовується до регульованих професій в цілому, якщо не вказано інше. Тобто Директива 2005/36/ЄС не поширюється на професії, для яких визнання професійної кваліфікації регулюється спеціальними правовими положеннями. Це такі професії як матроси, статутні аудитори, страхові посередники та контролери літаків, а також деякі інші професії у сфері транспорту або пов'язані з діяльністю, пов'язаною з токсичними продуктами. Конкретні директиви існують також щодо юристів.

Національне законодавство країн-членів ЄС також може містити норми, які врегульовують питання здійснення професійної діяльності на їх території фахівцями, що ліцензовані в інших країнах. Так, ст. 13а Промислового кодексу Німеччини визначає, що громадянин країни – члена ЄС або члена Європейського економічного простору, який бажає здійснювати діяльність у Німеччині і у своїй країні отримав професійну кваліфікацію, має надати підтверджуючі документи державному органу Німеччини, що відповідає за визнання кваліфікації. Цими документами мають підтверджуватися такі факти, як громадянство, факт отримання у своїй країні ліцензії (дозволу) на здійснення цієї діяльності, що не призупинена і не відкликана, у випадках здійснення певних видів діяльності підтверджується відсутність судимості, наявність страхового покриття для професійної діяльності тощо. Розпочинати діяльність така особа може одразу після надання компетентному органу повідомлення про намір здійснювати діяльність та зазначених документів, якщо для цього виду діяльності не передбачена перевірка. Протягом місяця з моменту отримання документів орган видає підтвердження, що необхідні умови виконуються і перевірка кваліфікації не потрібна. Якщо перевірка кваліфікації потрібна, то уповноважений орган протягом місяця має повідомити про це заявника.

Очевидно, що можливість визнання кваліфікації фахівця досяжна лише при наявності відповідного підтвердження, яким у більшості країн виступає ліцензія на професійну діяльність. Ліцензія підтверджує, що особа не лише отримала належну освіту, але й оволоділа необхідними навичками, що є набагато важливішим при

практичній діяльності. Індивідуальне професійне ліцензування також забезпечує більш справедливе покарання за порушення порядку здійснення діяльності, адже нести відповідальність буде ліцензований фахівець, який допустив порушення, а не юридична особа, де він працює, як це відбувається зараз в Україні.

На думку автора, впровадження індивідуального професійного ліцензування є цілком обґрунтованим для професій, які потребують додаткових знань, високого рівня відповідальності та які пов'язані із ризиком завдання шкоди життю, здоров'ю, основоположним правам та свободам людини. Такий засіб регулювання професійної діяльності довів свою ефективність у країнах світу, зокрема в Європейському Союзі. Впровадження індивідуальних ліцензій в Україні сприятиме підвищенню рівня компетентності представників регульованих професій, а також їх вільному переміщенню та визнанню професійності за кордоном.

На підставі проведеного дослідження національного законодавства Німеччини можна констатувати, що система ліцензування у країні має певні характерні положення, до яких відносяться:

- децентралізація повноважень щодо видачі ліцензій, що здебільшого пов'язана із федеративним устроєм Німеччини;
- застосування індивідуального ліцензування для деяких видів професійної діяльності;
- закріплення відповідальності за порушення умов видачі ліцензії або за діяльність без ліцензії безпосередньо в законі, що регулює таку діяльність;
- віднесення гарної репутації та надійності (в тому числі фінансової) суб'єкта господарювання до суттєвих умов отримання ліцензії.

Великобританія у вже згадуваному вище рейтингу Doing business 2018 входить у топ-10 та посідає сьоме місце, що характеризує її як одну з найвільніших економік світу. Серед європейських країн Великобританія поступається за легкістю ведення бізнесу лише Данії (третє місце у загальному рейтингу). Тим не менш, Великобританія також активно використовує такий засіб державного регулювання господарської діяльності як ліцензування. У Великобританії також відсутній єдиний законодавчий акт, що визначав би порядок ліцензування. Види діяльності,

здійснення яких потребує отримання ліцензії, визначені декількома законодавчими актами.

Так, наприклад, Закон про ліцензування посередництва з найму робочої сили - Gangmasters (Licensing) Act 2004 [245] є нормативно-правовим актом, що забезпечує ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом з найму робітників для сільськогосподарської роботи, відлову диких тварин та збору дикорослих рослин, вилову риби у рибних господарствах та її певної обробки та упаковки; та для пов'язаних цілей.

Відповідно до цього акту безліцензійна діяльність у зазначеній сфері заборонена. Особа не повинна діяти як посередник у працевлаштуванні, крім випадків, коли ця діяльність здійснюється на підставі ліцензії. Втім, окремими нормативними приписами можуть визначатися обставини, за яких ліцензія не вимагається.

Уповноваженим органом у цій сфері є Управління з регулювання діяльності посередників з найму робочої сили (Gangmasters and Labour Abuse Authority). Орган ліцензування має досить широкі повноваження, зокрема, може визначати строк дії ліцензії, який вважає за потрібне. Крім того, за погодженням з міністром внутрішніх справ Великобританії орган ліцензування може ввести такі правила, які він вважає за потрібне у зв'язку з ліцензуванням осіб, які діють як посередники з найму робочої сили.

Законом передбачено, що у ліцензії має бути чітко описана діяльність, санкціонована нею. Ліцензія може видаватися фізичній особі, юридичній особі (корпоративному об'єднанню), громадському об'єднанню без утворення юридичної особи, товариству. Ліцензія дозволяє здійснювати діяльність як безпосередньо власнику ліцензії, так і особам, найнятим або задіяним власником ліцензії, які називаються або іншим чином зазначаються у ліцензії.

В Україні надання посередницьких послуг з найму робочої сили в межах країни не підлягає ліцензуванню, отримання ліцензії потребують лише суб'єкти господарської діяльності, які здійснюють посередництво у працевлаштуванні за кордоном. Втім, практика Великобританії у цьому аспекті здається більш

обґрунтованою, адже регулювання зазначеної діяльності має на меті запобігання експлуатації робітників та забезпечення їх інтересів. Зазвичай у тимчасовій некваліфікованій праці, як та, що перелічена у Законі Великобританії про ліцензування посередництва з найму робочої сили, задіяні люди, що не мають достатнього рівня правових знань, які допомогли б їм забезпечити свої права та уникнути зловживань з боку посередників та працедавців. Тому здається доцільним і в Україні забезпечити належну діяльність посередників з найму робочої сили шляхом її ліцензування.

Потребує ліцензування у Великобританії також ігрова діяльність, що регулюється Законом про ігрову діяльність - Gambling Act 2005 [246].

Азартними іграми відповідно до закону вважаються ігри, ставки та участь у лотереї. Закріплює закон і поняття дистанційних азартних ігор (remote gambling), для яких використовуються телефон, інтернет, телебачення, радіо тощо. Щодо останніх також передбачено ліцензування, при цьому ліцензія на організацію дистанційних азартних ігор не може включати також дозвіл на організацію не дистанційних ігор. Крім того, у ліцензії обов'язково має бути зазначено, вона видана для дистанційних чи звичайних ігор. Водночас, ліцензія на організацію не дистанційних ігор може поєднувати в собі дозвіл на здійснення декількох видів ігрової діяльності.

Законом 2005 року було утворено Комісію з азартних ігор, яка після змін, внесених у 2014, видає ліцензії операторам, які організують такі види ігор як ставки (тоталізатор), лотереї, ігрові автомати, бінго, дистанційні азартні ігри, казино, а також створюють програмне забезпечення для азартних ігор. В Україні ігровий бізнес є забороненим, єдиним дозволеним видом азартних ігор є проведення лотерей. Водночас на цей вид діяльності встановлено державну монополію – статус оператора державної лотереї може отримати юридична особа, яка відповідає низці вимог та яка отримала ліцензію на випуск і проведення лотерей. У Великобританії отримати ліцензію на проведення лотереї також може не будь-який зацікавлений суб'єкт, а лише один з перелічених: а) некомерційна установа; б) місцевий орган

влади; с) особа, яка виступає в якості зовнішнього лотерейного менеджера від імені некомерційної установи або місцевого органу влади.

За офіційною статистикою загальний прибуток ігрової сфери Великобританії за період з квітня 2016 по березень 2017 року склав більше 13 мільярдів фунтів стерлінгів [247]. В цьому аспекті здається недалекоглядним рішенням заборона в Україні діяльності з організації азартних ігор, що позбавляє бюджет надходжень від ліцензійного збору та податків від однієї з найбільш прибуткових галузей економіки. Такий підхід не є характерним для країн ЄС, в тому числі найбільш економічно розвинених. Крім того, часто власники гральних закладів вкладають кошти у розвиток пов'язаних видів діяльності - готелі, ресторани, магазини, розважальні установи тощо. Зазначене призводить до збільшення робочих місць та загального підйому економіки регіону. Такі схеми поширені у таких розвинених країнах, як Великобританія, Франція, США та Іспанія [248, С.27]. З цієї точки зору доцільним є визначення конкретних територій, де може здійснювати свою діяльність ліцензіат. Ліцензування ігрової діяльності, належний контроль за дотриманням ліцензійних умов та встановлення територіальних обмежень дозволить Україні зняти заборону з ігрового бізнесу, при цьому максимально убезпечивши населення від негативного впливу азартних ігор. Особливості зазначеної сфери обумовлюють необхідність ліцензування не у загальному, а в спеціальному порядку, тобто на підставі спеціального закону, прикладом якого в частині порядку ліцензування може слугувати Gambling Act 2005.

Ліцензування у Великобританії, як і у багатьох країнах світу, використовується державою для реалізації наглядових функцій на ринку алкогольних напоїв. Особливістю британського законодавства є те, що відносини у сфері ліцензування діяльності, пов'язаної із реалізацією алкоголю, регулюються окремими нормативно-правовими актами: Закон про ліцензування (The Licensing Act 2003) поширює свою дію на Англію, Уельс та частково Північну Ірландію, дія Закону Шотландії про ліцензування (Licensing (Scotland) Act 2005) поширюється на Шотландію, у Північній Ірландії діє Закон Північної Ірландії про ліцензування (The Licensing (Northern Ireland) Order 1996).

The Licensing Act 2003 визначає, що ліцензуванню підлягає роздрібний продаж алкоголю, постачання алкогольної продукції в роздрібну мережу, забезпечення розважальних заходів, постачання алкогольних напоїв у заклади громадського харчування, які працюють у нічний час [249]. Органами, уповноваженими на видачу таких ліцензій, є місцеві ради, які мають створити ліцензійні комітети.

За законом види необхідних дозволів на реалізацію алкоголю визначаються таким чином:

будь-яке підприємство чи інша організація, що продає або постачає алкоголь на постійній основі, має подати заявку на ліцензію на приміщення;

будь-хто, хто планує продавати або постачати алкоголь або довіряти комусь продаж або постачання алкоголю, повинен подати заявку на особисту ліцензію;

кваліфіковані членські клуби повинні отримати сертифікат на приміщення клубу, якщо вони планують продавати або пропонувати там алкоголь.

Цікавим аспектом The Licensing Act 2003 є встановлений обов'язок місцевих рад приймати, розвивати і переглядати ліцензійну політику кожні п'ять років. Затверджена ліцензійна політика має бути оприлюднена до початку періоду її дії. Враховуючи, що закон дає досить широкі можливості для тлумачення його норм місцевими органами, закріплення положень ліцензійної політики є суттєвим кроком для досягнення визначеності порядку ліцензування у конкретному регіоні.

Порядок ліцензування діяльності з обігу алкогольних напоїв в Україні суттєво відрізняється від британського. Відповідно до The Licensing Act 2003 цілями ліцензування є: (а) запобігання злочинності та безладу; (b) забезпечення громадської безпеки; (в) запобігання порушенню громадського порядку; і (d) захист дітей від шкоди. Очевидно, що саме цілями ліцензування обумовлено надання відповідних повноважень місцевим радам, адже забезпечення благополуччя громади є їхнім безпосереднім обов'язком. Положення нормативних актів, що регулюють ліцензування обігу алкоголю в Шотландії та Північній Ірландії у цій частині подібні до The Licensing Act 2003. В той же час в Україні видачу ліцензій здійснюють територіальні органи Державної фіскальної служби, основним завданням якої є адміністрування податків та контроль надходжень до бюджетів. Мета ліцензування

обігу алкогольних напоїв українським законодавством не визначена. Фактично для отримання ліцензії необхідними умовами є державна реєстрація суб'єкта господарювання, наявність у нього розрахунково – касового апарату, подання заяви та сплата ліцензійного збору. Єдиним аспектом, що вказує на соціальну спрямованість державного регулювання обігу алкогольних напоїв є закріплення як підстави анулювання ліцензії продажу алкогольних напоїв особам, які не досягли 18 років або у не визначених для цього місцях. Підхід британського законодавця видається більш обґрунтованим, адже видача ліцензій на продаж алкогольних напоїв в Україні виконує здебільшого функцію поповнення бюджетів, що не відповідає суті ліцензування.

Цікавим є порядок ліцензування у Великобританії послуг індивідуального перевезення пасажирів – на таксі або приватними транспортними засобами на замовлення. Як і в більшості країн Європи ліцензії на зазначений вид діяльності видаються місцевими органами, умови та процедури ліцензування також встановлюються на місцевому рівні. Наприклад, у Лондоні ліцензування діяльності з надання послуг таксі складається з двох складових – отримання ліцензії водія таксі та отримання ліцензії на транспортний засіб. Ліцензування перевезень приватними автомобілями на замовлення складається окремо з ліцензування водія, ліцензування транспортного засобу, а також ліцензування оператора приватних автомобілів на замовлення. Ліцензовані водії приватних автомобілів можуть працювати тільки з операторами і на відміну від таксі не мають права брати пасажирів на дорозі без попереднього замовлення. Водночас водії таксі для отримання ліцензії та здобуття права брати пасажирів будь-де мають успішно пройти спеціальне навчання та отримати глибокі знання Лондону. Для отримання ліцензії водія приватного автомобіля на замовлення здобувач теж має пройти тестування своїх топографічних навичок, проте це значно простіший процес, що потребує здебільшого лише вміння працювати з картами. Вимоги до здобувачів, ліцензійні умови та правила встановлені локальними актами Лондона - London Cab Order 1934 (consolidated in February 2015), London Hackney Carriages Act 1843, The Private Hire Vehicles (London

PHV Licences) Regulations 2004, The Private Hire Vehicles (London) (Operators' Licences) Regulations 2000 (consolidated in February 2015) тощо.

У Північній Ірландії нормативним актом, що регулює питання видачі ліцензії на послуги таксі, є The Taxi Licensing Regulations (Northern Ireland) 2015 [250]. Цим актом, зокрема, встановлюється, що за повідомленням Департаменту, заявник повинен надати транспортний засіб для перевірки та випробувань екзаменатором разом із реєстраційним документом, останньою ліцензією, якщо така є, довідкою про дійсний поліс страхування. Така перевірка таксі екзаменатором, як і тестування лондонських водіїв фактично є предліцензійною перевіркою, якої в Україні, на жаль, для діяльності з перевезень наразі не існує. Автором у попередніх розділах вже обґрунтовувалася доцільність запровадження в Україні процедури передліцензійної перевірки щодо особливо небезпечних для життя та здоров'я громадян видів діяльності, одним з яких є перевезення пасажирів.

Треба зауважити, що умови отримання ліцензії на надання послуг таксі в різних графствах Великобританії можуть суттєво відрізнятися - наприклад, приблизно в 1/3 графств існують кількісні обмеження видачі ліцензій. Місцева влада також може встановлювати обмеження щодо ціни на послуги таксі. Якщо одночасно впроваджуються обмеження щодо кількості, якості та ціни послуг таксі, ліцензія стає цінним товаром, ціна якого являє собою капіталізовану вартість очікуваної монопольної ренти, яку перевізник може отримати в результаті обмеженого доступу конкурентів на ринок. Наприклад, у тих регіонах Великобританії, де встановлені обмеження, ціна ліцензії варіюється від 30 000 до 100 000 доларів [251, С. 3].

Та в Лондоні і більшості регіонів кількість ліцензій не обмежена. У 2017 році лише в Англії було 281 000 ліцензованих таксі та приватних транспортних засобів. Крім того, діяло 14 600 ліцензованих операторів приватних найманих автомобілів (PHV operators) [252]. В Україні видача ліцензій на перевезення пасажирів та багажу на таксі та легковими автомобілями на замовлення є централізованою, тобто кожен, хто бажає отримати ліцензію та здійснювати у рідному місті перевезення пасажирів та багажу на таксі, має звертатися до центрального органу влади. Ліцензування зазначеного виду діяльності відбувається у загальному порядку, тобто не існує і не

може існувати жодних кількісних обмежень, ліцензії видаються на необмежений строк в електронному вигляді, як це встановлено загальним законом про ліцензування. Досвід Великобританії демонструє, що обґрунтованим є передання повноважень з регулювання ринку таксі на місцевий рівень, адже ці послуги мають бути адаптовані до місцевих проблем, цілей та ринкових умов. На погляд авторів, впровадження в Україні можливості не лише видачі ліцензій локальними органами, але й встановлення місцевими органами самоврядування деяких особливостей ліцензування сприятиме розвитку регіонів та взагалі матиме позитивний вплив на бізнес-клімат країни. Зазначене не порушує принцип єдності порядку ліцензування, адже основні вимоги можуть бути встановлені єдині – мінімальні вимоги до ліцензіата, максимальний та мінімальний ліцензійний збір, строк розгляду заяви, порядок оскарження тощо. В той же час місцеві органи влади можуть, виходячи з потреб регіону, його соціально-економічного стану встановлювати більш сприятливі, чи навпаки обмежувальні, умови для бізнесу. Видача ліцензій також має здійснюватися місцевими органами з метою спрощення ліцензійних процедур.

Ще вищий рівень децентралізації повноважень демонструє Великобританія у регулюванні будівельної діяльності. Так, функції ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів будівництва, проведення професійної атестації архітекторів, інженерів-проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів, регулювання допуску на ринок цих категорій осіб тощо, покладені у Великобританії на організації професійного самоврядування. Такий саме підхід до регулювання будівельної діяльності застосовується також в Німеччині та США. Тобто організації професійного самоврядування наділені певним обсягом владних повноважень, які зазвичай входять до монополії держави [253].

Щодо ліцензування професійної діяльності, то цей засіб регулювання у Великобританії є найбільш поширеним - на 2015 рік воно охоплювало 83 з 353 професійних груп на ринку праці [254].

Порядок ліцензування професійної діяльності медичних працівників у Великобританії визначається Законом про медичну діяльність (Medical Act 1983) [255]. На відміну від видачі більшості ліцензій на провадження господарської

діяльності, ліцензування лікарів у Великобританії здійснюється централізовано. Для здійснення практики лікар має отримати ліцензію від Генеральної медичної ради (General Medical Council) – колегіального органу, який обирається кожні чотири роки. Регулювання ліцензування медичних працівників у Великобританії охоплює такі питання як надання ліцензії на практику; відмова у видачі ліцензії на практику; відкликання ліцензії на практику; повторне підтвердження (revalidation) лікарем певних характеристик як умови його продовження ліцензії на практику. Останнє є надзвичайно важливим пунктом, який забезпечує відповідність ліцензіата встановленим вимогам не лише на момент отримання ліцензії, але й протягом всього часу здійснення практики.

Термін «повторне підтвердження» використовується офіційно лише у Великобританії, і він покликаний описати процес демонстрації того, що компетенція лікаря все ще є прийнятною і може охоплювати кілька елементів, таких як CPD / CME (кваліфікаційні экзамені лікарів у Великобританії), експертний огляд та зовнішню перевірку. Система у Великобританії є унікальною за своїм обсягом та охопленням, повторному підтвердженню підлягають всі зареєстровані практикуючі лікарі, у тому числі ті, у кого немає контакту з пацієнтом. В інших країнах тільки лікарі, які здійснюють окремі види діяльності, повинні показати, що вони продовжують відповідати ліцензійним критеріям. Наприклад, у Німеччині це мають робити лише лікарі, які працюють у амбулаторних клініках, та ті, що працюють на контрактній основі з системою соціального страхування здоров'я [256, С. 634].

У Великобританії також діє принцип визнання ліцензій фахівців, отриманих в інших країнах-членах ЄС. Ситуація, скоріше за все, зміниться після виходу Великобританії зі складу ЄС, проте до теперішнього часу Великобританія залишається повноправним її членом, тож права та обов'язки країни-члена продовжують повною мірою застосовуватися. Для фахівців з країн, що не є членами ЄС, процедура підтвердження кваліфікації у країнах-членах є складнішою, адже принцип визнання ліцензій для них не працює. Зазвичай вони мають скласти кваліфікаційний іспит, крім того, у багатьох країнах-членах ЄС встановлюються вимоги щодо знання мови приймаючої країни, які також мають бути підтверджені

результатами іспиту. В цьому аспекті Великобританія та Ірландія опинилися у виграшній позиції, адже внаслідок широкого поширення англійської мови до них їде найбільша кількість фахівців.

Як вже зазначалося вище, ще однією професією, яка ліцензується у більшості країн ЄС, є професія юриста. Вимоги отримання відповідної ліцензії значно відрізняються між країнами-членами. Проте, зазвичай вони включають в себе наступні необхідні складові: університетський ступінь з права; академічний або попередній іспит; період навчання або учнівства; вступний іспит. Але і тут багато відмінностей, навіть щодо тривалості навчання в університеті. У Великобританії, наприклад, встановлено один з найкоротших термінів університетського навчання для тих, хто бажає отримати ліцензію solicitor - лише 3 роки [257, С. 247]. Діяльність адвоката в Україні також можна віднести до регульованих професій, а порядок доступу до зазначеної професії має певні риси індивідуального професійного ліцензування. Зокрема, особа, що бажає стати адвокатом має відповідати певним критеріям щодо стажу роботи, профільної освіти, також зобов'язана успішно скласти кваліфікаційний іспит та пройти стажування. Після цього особа отримує статус адвоката та свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю. Проте зазначений порядок не можна прирівняти до ліцензування, адже його головною метою є не регулювання такої діяльності, а скоріше надання особі певного статусу, віднесення до певної професійної спільноти. Крім того, систематичний контроль за здійсненням діяльності, додержанням умов видачі ліцензії, який є характерним для процедури ліцензування, відносно адвокатської діяльності не проводиться. Нещодавно внаслідок уведення в дію конституційних змін стосовно правосуддя в Україні було фактично встановлено монополію адвокатури на представлення інтересів юридичних та фізичних осіб. Здається обґрунтованим в таких умовах підсилити контроль за діяльністю адвокатів шляхом впровадження індивідуального професійного ліцензування, що сприятиме додержанню ними необхідного професійного рівня та забезпечить відповідальне ставлення до здійснюваної діяльності. Зазначене не зазіхає на незалежність та самоврядність адвокатури, адже

повноваження з ліцензування доцільно залишити у відповідних колегій, в той же час має змінитися статус та значення дозволу на здійснення адвокатської діяльності.

Проведений аналіз системи ліцензування Великобританії дозволяє виокремити її характерні положення. По-перше, у Великобританії відсутній єдиний законодавчий акт, який би врегульовував питання видачі ліцензій, відповідні норми розпоршені по спеціальним законодавчим актам. Більше того, ліцензування у багатьох сферах регулюється окремим актами в Англії та Уельсі, Шотландії, Північній Ірландії. По-друге, повноваження щодо видачі ліцензій здебільшого здійснюються локальними органами на рівні графств, тобто є децентралізованими. Лише на окремі види діяльності ліцензії видаються за загальними правилами на центральному рівні, наприклад, це ліцензування професійної діяльності лікарів. По-третє, має місце соціальна спрямованість ліцензування суспільно-небезпечних видів господарської діяльності, таких як обіг алкоголю, ігрова діяльність тощо.

Система ліцензування в Польщі також має свої особливості. У 2004 році завдяки набранню чинності Законом про свободу господарської діяльності Польща була визнана Всесвітнім банком найбільш активним реформатором ліцензування бізнесу. Тоді було скасовано більше ніж 600 ліцензійних та дозвільних вимог на національному та муніципальному рівні. Втім на 2007 рік залишалось ще 400 різних ліцензій, тому спрощення умов ведення бізнесу продовжилось [258]. У доповіді Всесвітнього банку за 2013 рік Польща знову була визнана найкращим реформатором [259, С.9].

На сьогодні головним нормативним актом, що регулює провадження господарської діяльності в Польщі, є Закон про свободу господарської діяльності (*Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*) [260]. Відповідно до його норм господарюючі суб'єкти можуть потребувати отримання державних концесій, ліцензій або дозволів на певні види діяльності.

Закон передбачає надання ліцензій лише для здійснення діяльності, передбаченої Законом про автомобільний транспорт (*Ustawy o transporcie drogowym*) [261] та Законом про залізничний транспорт (*Ustawy o transporcie kolejowym*) [262]. Щодо інших видів діяльності, які підлягають прямому регулюванню з боку держави,

застосовується видача концесій або дозволів, а також занесення до реєстру регульованої діяльності. Взагалі видачу концесій, дозволів та ліцензій можна порівняти із ліцензуванням господарської діяльності в Україні, що здійснюється у трьох різних порядках – загальному, особливому та спеціальному. Більшість видів діяльності, які потребують отримання в Польщі одного з перелічених вище дозвільних документів, підлягають ліцензуванню в Україні.

Можна припустити, що в даному випадку ми маємо справу з різністю термінології, адже деякі види діяльності, дозвільним документом для яких у більшості країн є ліцензія, у Польщі потребують дозволу (наприклад, банківська діяльність, обіг алкогольних напоїв) або концесії (діяльність казино, повітряні перевезення тощо).

Найбільш суворим та вимогливим з перелічених засобів регулювання є концесія, яка видається у формі адміністративного рішення відповідного міністра. Режим видачі концесії є і найбільш наближеним до ліцензування у розумінні українського законодавства за своєю суттю, порядком здійснення тощо.

Перелік видів діяльності, що потребують отримання концесії є вичерпним, законом встановлено, що впровадження інших концесій у сферах економічної діяльності є прийнятним лише тоді, коли ця діяльність не може здійснюватися як нерегульована або здійснюватися на підставі дозволу чи внесення до реєстру регульованої діяльності. Галузі, в яких необхідно отримання концесії, мають виключне значення для інтересів держави та включають мовлення, авіацію, енергію, зброю/військову техніку, видобуток корисних копалин та приватні служби безпеки. Впровадження нової концесії потребує внесення змін до Закону про свободу господарської діяльності.

Відповідно до вимог закону кількість виданих концесій може бути обмежена; якщо кількість заявників більша, ніж кількість доступних концесій, концесія надається за результатами тендеру. В Україні також передбачена можливість проведення конкурсу на ліцензію щодо деяких видів діяльності, які потребують використання обмеженого ресурсу, наприклад, діяльності з мовлення. Проте

випадки проведення конкурсу чітко визначені спеціальним законом про телебачення і радіомовлення і не залежать від рішення органу ліцензування.

Законом про свободу господарської діяльності закріплено, що якщо в положеннях окремих законів не передбачено інше, надання, відмова у наданні, зміна та відкликання концесії або обмеження її сфери застосування є повноваженням міністра, компетентного з виду господарської діяльності, що вимагає концесії. Втім у законодавстві Польщі є випадки встановлення інших суб'єктів надання концесії. Наприклад, відповідно до Закону про геологічну та гірничу справу (*Prawo geologiczne i górnictwo*) концесія на видобуток та зберігання корисних копалин в залежності від конкретного виду діяльності може видаватися Міністром навколишнього середовища, воєводою або старостою повіту [263].

Орган концесії може видавати окремі акти, особливі умови для здійснення підприємницької діяльності, що охоплюються концесією. Фактично це аналог українських ліцензійних умов, проте з 2015 року всі ліцензійні умови в Україні затверджуються Кабінетом Міністрів, крім випадків, визначених законом. Український порядок затвердження сприяє більшій уніфікації ліцензійних умов, що в цілому відповідає одному з основоположних принципів ліцензування в Україні – єдності порядку ліцензування, який очевидно не є властивим Польщі.

Щодо передбаченого Законом про свободу господарської діяльності порядку, який і по суті і по назві є ліцензуванням, то він фактично встановлений нормами європейського законодавства. Хоча закріплено, що видача ліцензій на діяльність у сфері автомобільних та залізничних перевезень здійснюється згідно з відповідними законами, ці закони розроблені для імплементації у національне законодавство вимог директив та регламентів ЄС. До речі, на це прямо вказується і в самих законах. Як вже зазначалося вище, у Європейському Союзі вже протягом багатьох років впроваджено єдину транспортну політику, що передбачає, в першу чергу, наднаціональну систему нормативного врегулювання пов'язаних питань. Зокрема, директиви ЄС закріплюють обов'язковість отримання ліцензій на авто та залізничні перевезення, встановлюють мінімально необхідні умови для отримання ліцензії на перевезення, правила доступу на ринки держав-членів ЄС тощо. Певно, із

використанням в нормативних актах Європейського Союзу терміну «ліцензія» (licence) щодо дозволу на здійснення перевезень пов'язано і використання саме його у національному законодавстві Польщі.

Варто зазначити, що приєднання Польщі у 2004 році до єдиного ринку перевезень Європи мало позитивний вплив на її економіку. Після вступу Польщі до ЄС, отримання Community license дало польським вантажним перевізникам більше можливостей працювати на ринках держав-членів. Це був один з рушійних факторів динамічного розвитку міжнародного транспортного сектору. Польські перевізники домінують на міжнародному транспортному ринку ЄС. Їх частка ринку в 2014 році (розрахована щодо вантажних робіт) вже перевищила 25% [264, С. 181- 182]. Україна поки що недостатньо просунулася на шляху адаптації діючих національних стандартів та політики у транспортній галузі до європейських, тож використання досвіду Польщі як одного з лідерів у цій галузі серед країн ЄС допоможе адекватному впровадженню норм європейського законодавства.

Приклад Польщі демонструє вигоди від імплементації європейських норм, які регулюють господарську діяльність, зокрема і вимог щодо ліцензування. Сприйняття вимог європейського законодавства щодо регулювання певних видів діяльності відкриє Україні шлях для більш широкого співробітництва з іноземними партнерами та надасть можливості виходу вітчизняних підприємців на європейські ринки. Звісно статус країни-члена ЄС та відносини на підставі Угоди про асоціацію дають різні можливості суб'єктам господарювання, проте саме адаптація національного законодавства Польщі до вимог ЄС, яка була проведена країною до вступу в ЄС, дала можливість цій країні швидко увійти на ринки інших країн-членів. Польща не так давно стала частиною ЄС та пройшла власний шлях імплементації європейського законодавства. Досвід Польщі є важливим для України і з точки зору узгодження асоціації ЄС-Україна з національними конституційними вимогами із використанням так званого «євро-сумлінного тлумачення» діючого національного законодавства. Так, в 1997 році Конституційний суд Польщі відхилив обов'язкову силу положень європейського законодавства за Європейською угодою про налагодження асоціації (Europe Agreement Establishing an Association) з Польщею в

рамках польського правопорядку, але визнав зобов'язання польського уряду і судової влади інтерпретувати «існуюче законодавство таким чином, щоб забезпечити максимально можливу ступінь такої сумісності» [265]. Польській підхід до адаптації власної нормативної бази до вимог ЄС дозволив їй не втратити національні особливості свого законодавства, включаючи термінологічний апарат, та зберегти власні правові традиції.

Враховуючи викладене, а також схожі правові системи та особливості розвитку економіки, на досвід Польщі варто звернути особливо пильну увагу при розробці стратегії імплементації європейських норм в українське законодавство.

Щодо видачі індивідуальних ліцензій на провадження професійної діяльності, то Польща станом на 2013 рік очолювала перелік країн ЄС за кількістю професій, які вимагають державного ліцензування. 380 професій, починаючи від адвокатів та фондових брокерів до фізіотерапевтів, таксистів та агентів з нерухомості підлягало ліцензуванню [266]. На червень 2018 року в Польщі все ще були регульованими 350 професій.

Відповідно до Закону про професії лікаря та стоматолога (*Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty*) [267] від 05 грудня 1996 року, як і в інших розглянутих нами країнах, кожен лікар та лікар-стоматолог у Польщі зобов'язаний отримати офіційний дозвіл - ліцензію на професію, видану регіональною палатою лікарів та стоматологів (*Okręgowa Izba Lekarska*) (OIL), а також набути членство у регіональній палаті лікарів та стоматологів. Лікарі, яким надано ліцензію, автоматично заносяться до реєстру лікарів OIL і стають її членами.

Ліцензування лікарів має, перш за все, переваги для самих представників професії - отримавши ліцензію на професійну діяльність за конкретною спеціальністю, фахівець зможе здійснювати професійну діяльність самостійно або у будь-якому закладі охорони здоров'я, що дає можливість лікарям перебувати у контрактних відносинах із такими закладами. Податковий кодекс України передбачає можливість незалежної професійної діяльності лікарів, однак, це протирічить законодавству, яке регулює відносини у сфері охорони здоров'я та передбачає здійснення медичної діяльності лише на підставі ліцензії, яка видається

суб'єкту господарювання. Незалежна професійна медична діяльність може стати реальністю в Україні за умови впровадження індивідуального професійного ліцензування лікарів. Крім того, ліцензування професійної діяльності медичних фахівців може слугувати поштовхом для створення самоврядних організацій, заснованих представниками професії.

З урахуванням проведеного дослідження можна виокремити положення, що властиві законодавству Польщі, яке регулює відносини щодо ліцензування господарської діяльності. Так, у Польщі існує три засоби державного регулювання, які відповідають загальноприйнятому уявленню про ліцензування господарської діяльності, а саме: концесія, дозволи та ліцензії. Загальні правила регулювання за допомогою зазначених засобів містяться в єдиному законодавчому акті. Польща є прикладом безпосередньої імплементації європейських норм у національне законодавство, деякі закони приймалися спеціально для імплементації директив та регламентів ЄС. Повноваження з видачі ліцензій та розробки конкретних ліцензійних умов найчастіше у Польщі є децентралізованими.

Проведене автором дослідження продемонструвало, що у національному законодавстві Німеччини, Великобританії та Польщі щодо ліцензування господарської діяльності є спільні підходи, які відображено у Таблиці 1.

Таблиця 1

Положення системи ліцензування	Законодавчі акти		
	<i>Великобританія</i>	<i>Німеччина</i>	<i>Польща</i>
Децентралізація повноважень	<ul style="list-style-type: none"> • The Licensing Act 2003; • Licensing (Scotland) Act 2005; • The Licensing (Northern Ireland) Order 1996; • Private Hire 	<ul style="list-style-type: none"> • Промисловий кодекс (Gewerbeordnung); • Закон про автомобільні вантажні перевезення (Güterkraftverkehrsgesetz); 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон про свободу економічної діяльності (Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej); • Закон про професії лікаря і стоматолога (Ustawa

	<p>Vehicles (London PHV Licences) Regulations 2004;</p> <ul style="list-style-type: none"> • The Taxi Licensing Regulations (Northern Ireland) 2015; • London Cab Order 1934 (consolidated in February 2015); • Legal Services Act 2007; 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон про ресторанну діяльність (Gaststättengesetz); • Угода між федеральними землями про мовлення та телемедіа (Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien); • Федеральний медичний кодекс (Bundesärzteordnung); 	<p>o zawodach lekarza i lekarza dentysty);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Закон про геологічну та гірничу справу (Prawo geologiczne i górnictwo);
Індивідуальне професійне ліцензування	<ul style="list-style-type: none"> • Medical Act 1983; • London Cab Order 1934 (consolidated in February 2015); • Legal Services Act 2007; • Law Reform (Miscellaneous Provisions) (Scotland) Act 1990; 	<ul style="list-style-type: none"> • Промисловий кодекс (Gewerbeordnung) • Федеральний медичний кодекс (Bundesärzteordnung); • Закони про архітектуру федеральних земель (Berliner Architekten- und Baukammergesetz, Saarländisches Architekten- und Ingenieurkammergesetz); 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон про професії лікаря і стоматолога (Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty); • Закон про адвокатуру (Prawo o adwokaturze);
Соціальна складова ліцензування	<ul style="list-style-type: none"> • Gangmasters (Licensing) Act 2004; • Gambling Act 2005; 	<ul style="list-style-type: none"> • Промисловий кодекс (Gewerbeordnung); • Закон про 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон про азартні ігри (Ustawa o grach hazardowych); • Закон про

	<ul style="list-style-type: none"> • The Licensing Act 2003; • The Licensing (Northern Ireland) Order 1996; • Licensing (Scotland) Act 2005; 	ресторанну діяльність (Gaststättengesetz);	виховання у тверезості та протидію алкоголізму (Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi);
Уніфікація ліцензійних вимог із загальноєвропейськими нормами	<ul style="list-style-type: none"> • Financial Services and Markets Act 2000; • Medical Act 1983; 	<ul style="list-style-type: none"> • Промисловий кодекс (Gewerbeordnung); • Закон про вантажні дорожні перевезення (Güterkraftverkehrsgesetz, GüKG); • Закон про банківську діяльність (Gesetz über das Kreditwesen, KWG); 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон про автомобільний транспорт (Ustawy o transporcie drogowym); • Закон про залізничний транспорт (Ustawy o transporcie kolejowym);
Регулювання суспільно небезпечної діяльності за допомогою ліцензування	<ul style="list-style-type: none"> • Gambling Act 2005; 	<ul style="list-style-type: none"> • Промисловий кодекс (Gewerbeordnung); • Державна угода про азартні ігри в Німеччині (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland); 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон про азартні ігри (Ustawa o grach hazardowych).

Джерела: законодавство Великобританії, Німеччини, Польщі

Спільні підходи законодавства Німеччини, Польщі та Великобританії щодо ліцензування господарської діяльності (децентралізація повноважень щодо видачі ліцензій, затвердження умов ліцензування в межах регіону, застосування індивідуального професійного ліцензування, забезпечення соціальної складової регулювання господарської діяльності, уніфікація ліцензійних вимог із загальноєвропейськими нормами, регулювання суспільно небезпечних видів діяльності (наприклад, азартні ігри) за допомогою ліцензування із встановленням жорстких вимог та ретельного контролю) доцільно врахувати у законодавстві України. Це внесе концептуальні зміни у систему ліцензування господарської діяльності України, дозволить її вдосконалити та наблизити законодавство України до вимог Європейського Союзу.

3.2 Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері ліцензування господарської діяльності

Забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір на законодавчому рівні визначено однією з засад вітчизняної зовнішньої політики [268]. Інтеграційні процеси передбачають, зокрема, приведення основних елементів правової системи України у відповідність із вимогами ЄС, важливою частиною чого є адаптація законодавства України до європейського законодавства.

Безпосередньо Угодою про асоціацію в контексті визначення ключових умов та шляхів інтеграції України до ЄС неодноразово згадується адаптація законодавства України. Так, наприклад, у преамбулі закріплено, що Угоду про асоціацію було укладено, «бажаючи просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні», «визнаючи, що така поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі, пов'язана з процесом широкомасштабної адаптації законодавства, буде сприяти подальшій економічній інтеграції до внутрішнього ринку ЄС», «зобов'язуючись забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання»

тощо. Отже, очевидно, що успішна адаптація національного законодавства до законодавства ЄС є однією з ключових умов подальшої інтеграції України до європейського співтовариства.

Взагалі по відношенню до національного законодавства України Угода про асоціацію оперує декількома різними поняттями. Так, у різних статтях йдеться про адаптацію, гармонізацію, наближення, узгодження, досягнення відповідності законодавства тощо. Системний аналіз положень угоди та її додатків демонструє, що йдеться про єдиний процес, метою якого є приведення законодавства України у відповідність до норм та правил Європейського Союзу.

Втім, здійснення практичних кроків у цьому напрямі є неможливим без теоретичних напрацювань, в тому числі, щодо єдиного розуміння поняття адаптація законодавства України до *acquis* ЄС (або до законодавства ЄС – обидва варіанти як синоніми використовуються і в європейських, і в українських джерелах) та співвідношення його із суміжними поняттями.

Угода про асоціацію не закріплює визначення адаптації законодавства, хоча і містить окрему статтю, присвячену цьому процесу. Так, ст. 114 Угоди встановлює, що Сторони визнають важливість адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Україна забезпечує, щоб існуючі закони та майбутнє законодавство поступово досягли сумісності з *acquis* ЄС. Ця адаптація розпочнеться з дати підписання цієї Угоди і поступово пошириться на всі елементи *acquis* ЄС, зазначені у Додатку XVII до цієї Угоди. З зазначених положень можна зробити висновок, що Угода про асоціацію розуміє під адаптацією законодавства процес досягнення сумісності з *acquis* ЄС.

Чинне українське законодавство пропонує два легальні визначення поняття адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [269] визначає її як процес зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність із законодавством ЄС. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [270] закріплює, що

адаптація законодавства це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*.

Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, яка вже втратила чинність, також визначала, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах — членах ЄС [271].

Хоча зазначені визначення і не є абсолютно ідентичними, можна констатувати, що законодавець ототожнює терміни «адаптація» та «приведення у відповідність».

У науковій спільноті відсутня єдність у визначенні поняття адаптації законодавства України до законодавства ЄС та суміжних понять, найбільш поширеними з яких є імплементація та гармонізація законодавства.

Низка вчених дають визначення поняття адаптації, схожі з тими, що закріплені в українському законодавстві [272, С. 277; 273, С. 237]. Більш широко трактує поняття М.Л. Смолярова, яка вважає, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є процесом «наближення її правової системи, включаючи не лише законодавство, але й правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування, до правової системи Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висуваються Європейським Союзом» [274, С. 19].

Автор в цілому погоджується з легальними визначеннями адаптації законодавства до законодавства ЄС. Водночас варто зазначити, що цей процес в першу чергу передбачає сприйняття тих положень законодавства, які вже прийняті європейською спільнотою та є чинними на території ЄС. Отже, адаптація законодавства відбувається, зокрема, шляхом імплементації конкретних нормативно-правових актів, їх частин або конкретних норм, які визначені Угодою про асоціацію.

Подібної думки дотримується і І.В. Яковюк, який зазначає, що «одним із засобів адаптації є введення директив та регламентів інститутів ЄС у національне

законодавство асоційованих країн через посилання на ці акти або їх включення у додатки до Угоди про асоціацію чи постанови спільного інституційного органу сторін». Адаптація національного права асоційованих країн здійснюється саме шляхом імплементації положень таких актів ЄС у національні правопорядки [275, С. 656]. В свою чергу С.В. Грищак зазначає, що імплементація є однією з форм адаптації законодавства [272, С. 274].

Під імплементацією правових актів зазвичай розуміється «введення в український правовий акт у незмінному вигляді положення міжнародного нормативного акту з метою всебічної, своєчасної й повної реалізації прийнятих відповідно до міжнародного права зобов'язань» [273, С.237]. В цьому контексті заслуговує на увагу думка, що Україною здійснюється непряма (опосередкована) імплементація права ЄС, тобто через посередництво Угоди про асоціацію, а не безпосередньо, адже саме Угода про асоціацію визначає всі аспекти, пов'язані з адаптацією національного права України до права ЄС [276, С. 33].

З питань визначення поняття гармонізації законодавства у стані вчених – правників також існують суперечності. Так, на думку Н.М. Пархоменко гармонізація є процесом цілеспрямованого зближення правових систем через утвердження спільних правових принципів, що передбачає приведення законодавства держав-членів та країн не членів у відповідність з вимогами міжнародного права на підставі міжнародних договорів. Адаптація та імплементація відповідно до цього підходу є засобами гармонізації законодавства [277, С. 340]. Натомість І.В. Яковюк наполягає на тому, що поняття «гармонізація» взагалі не повинно використовуватися до кандидатів на вступ до ЄС, адже воно характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, що відбуваються в межах Європейського Союзу та є статутним обов'язком виключно держав-членів. Адаптація ж законодавства відбувається поза межами ЄС та є одностороннім процесом з боку третіх країн [275, С. 661]. Останній підхід здається більш обґрунтованим та таким, що заслуговує на підтримку.

Проведений аналіз дозволяє автору стверджувати, що поряд із терміном «адаптація законодавства України до законодавства ЄС» цілком допустимим є

використання «наближення (зближення) законодавства до законодавства ЄС», «приведення законодавства у відповідність до законодавства ЄС» та подібні до них терміни, адже вони по суті позначають одне і те саме поняття; використання ж терміну «гармонізація законодавства» до країн-не членів ЄС є невиправданим. Щодо співвідношення імплементації законодавства ЄС та адаптації законодавства, то ці поняття не є тотожними, але враховуючи, що імплементація є однією з форм адаптації законодавства України, у певному контексті заміна на цей термін є допустимою.

Варто зауважити, що певні кроки до адаптації національного законодавства до європейського були зроблені задовго до підписання Угоди про асоціацію. Зокрема, відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 Україна, взяла на себе одностороннє зобов'язання щодо приведення власного законодавства у відповідність до законодавства ЄС, також були визначені пріоритетні сфери адаптації [278].

У 2004 році було затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [270]. Програма, зокрема, визначала, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Важливою частиною цієї програми є положення щодо розгляду проектів нормативно-правових актів, що належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС.

Було також закріплено, що конкретні заходи з адаптації законодавства, прогнозовані строки їх виконання, обсяги видатків визначаються щорічним планом заходів з виконання Програми, який готується Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, погоджується з Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції та затверджується Кабінетом Міністрів України. Останній такий річний план заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу був затверджений у 2013 році, тобто за рік до

підписання Угоди про асоціацію. Наразі відносини між Україною та ЄС перебувають у переході від співпраці, наданої попередньою угодою про співробітництво, до інтеграції, що базується на Угоді про асоціацію, за якою Україна взяла на себе зобов'язання перейняти та імплементувати значну частину *acquis* ЄС [279, С. 263]

Отже, після підписання Угоди про асоціацію Україна має виконати конкретні зобов'язання з адаптації власного законодавства до європейського. При цьому, додатки до Угоди про асоціацію містять не лише перелік регламентів та директив, які мають бути імплементовані, але й строки, у які це має бути виконано. На виконання Угоди Кабінет Міністрів України затвердив План заходів з імплементування Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки [280]. Наприкінці цього періоду зазначений план було замінено новим - Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (надалі – План заходів) [281]. Щорічні плани адаптації законодавства більше не розробляються, хоча визначення конкретних заходів на відносно короткий термін (1 рік) здається автору більш дисциплінуючою практикою, що полегшує відстеження прогресу їх виконання.

Щодо адаптації законодавства, яке регулює відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, то в Угоді про асоціацію можна виділити два великих блоки питань, на яких доцільно зупинитися докладніше: загальні вимоги до ліцензування та особливості ліцензування конкретних видів діяльності.

Окремо питанню ліцензування присвячено підрозділ 1 «Національне регулювання» частини 5 «Нормативно-правова база» Угоди про асоціацію. Ст. 103 Угоди визначає сферу дії та основні терміни щодо ліцензування, зокрема, під ліцензуванням в Угоді про асоціацію розуміється процес, за яким постачальник послуг або інвестор, в разі необхідності, вживає заходів для того, щоб отримати від компетентного органу рішення про дозвіл на надання послуг, у тому числі шляхом

заснування підприємства, або про дозвіл на заснування економічної діяльності, іншої, ніж надання послуг, у тому числі рішення про внесення змін або продовження терміну дії такого дозволу.

Таке визначення хоча і не відповідає прийнятому у вітчизняному законодавстві, проте не суперечить йому. Враховуючи, що Угода про асоціацію є компромісним документом, вимоги та термінологія якого мають бути прийнятними для всіх сторін, застосування подібного визначення є виправданим.

Варто звернути увагу також на поняття «компетентний орган», яке визначається як будь-який центральний, регіональний або місцевий уряд та орган влади або неурядовий орган, що має повноваження, делеговані центральними, регіональними або місцевими урядами чи органами влади, який приймає рішення про ліцензування. Цікавим в даному випадку є віднесення до компетентних органів (у нашому законодавстві прийнято використовувати в такому контексті термін «орган ліцензування») неурядових органів, що мають делеговані повноваження з ліцензування. Сучасне українське законодавство не передбачає можливості видачі ліцензій органом чи установою, що не є органом влади.

З певними застереженнями до таких «компетентних органів» можна було б віднести Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти як колегіальний орган, уповноважений на проведення ліцензійної експертизи та встановлення можливості видачі ліцензії. Втім зазначений орган не приймає безпосередньо рішення про видачу ліцензії, ця функція залишається все ж за центральним органом виконавчої влади - Міністерством освіти та науки.

Натомість для європейських країн традиційною є видача ліцензій на деякі види діяльності не органом державної влади, а неурядовими організаціями, про що зазначалося вище.

Ст. 104 Угоди про асоціацію визначає, що ліцензування має базуватися на чітко визначених критеріях, що унеможливить здійснення компетентним органом повноважень з оцінювання на власний розсуд. Такі критерії мають відповідати наступним вимогам: бути співставними з офіційною метою державної політики,

бути чіткими, однозначними та об'єктивними, заздалегідь встановленими та оприлюдненими, прозорими та доступними.

Ліцензія видається, як тільки буде встановлено за результатами належної перевірки, що умови для отримання ліцензії були виконані. Зазначеним умовам кореспондують вимоги Закону про ліцензування щодо ліцензійних умов та документів, які мають подаватися разом з заявою про видачу ліцензії. Також законом встановлені виключні підстави для залишення заяви без розгляду та для відмови у видачі ліцензії, тобто фактично закріплено, що як тільки буде встановлена відповідність здобувача ліцензійним умовам йому має бути видана ліцензія. Ч.4 ст. 104 та ч. 3 ст. 286 Угоди про асоціацію окремо визначають, що встановлені Угодою правила мають застосовуватися також до умов ліцензування та процедури отримання ліцензії на розвідку чи дослідження або видобування вуглеводнів.

Угода про асоціацію закріплює, що у випадку, коли кількість доступних ліцензій на певний вид діяльності є обмеженою, Сторони повинні застосувати процедуру відбору потенційних кандидатів, яка гарантуватиме неупередженість та прозорість процесу, у тому числі, через неупереджене інформування громадськості про початок, проведення та завершення процедури такого відбору. Така процедура може враховувати інші офіційні цілі державної політики, у тому числі охорону здоров'я громадян, безпеку, захист навколишнього середовища й збереження культурної спадщини.

Фактично йдеться про видачу ліцензій на конкурсній основі. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», який діяв до набрання чинності Законом про ліцензування, закріплював, що з метою забезпечення ефективного та раціонального використання обмежених ресурсів, застосування новітніх технологій і обладнання, створення вигідних для держави умов експлуатації таких ресурсів, ліцензування видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів, у разі надходження кількох заяв про видачу ліцензій, здійснюється тільки за результатами відкритих конкурсів. Як видно, такий підхід відповідає європейській політиці щодо ліцензування та вимогам, встановленим Угодою про асоціацію.

Діючий Закон про ліцензування не закріплює можливості видачі ліцензії за результатами конкурсного відбору, втім проведення конкурсу для отримання ліцензії передбачено, наприклад, Законом про телебачення, Законом України «Про радіочастотний ресурс» тощо. Отже, виглядає необґрунтованим не включення у базовий Закон про ліцензування норм, які закріплювали б особливості проведення конкурсу на отримання ліцензій для видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів.

Окрема увага в Угоді про асоціацію приділена вимогам, які висуваються до процедур ліцензування. Так, Ліцензійні процедури повинні відповідати кільком критеріям, що стосуються формального порядку отримання ліцензії, простоти процедури, плати за отримання ліцензії, гарантій вчасного розгляду тощо. Будь-яка плата за ліцензування, яка може стягуватися із заявників за розгляд заяв, має бути обґрунтованою і пропорційною вартості зазначених процедур ліцензування.

Висуваються вимоги і до строку розгляду заяви про видачу ліцензії, який має бути обґрунтованим та оприлюдненим заздалегідь. Строк обчислюється з дати, коли вся документація була отримана компетентними органами. Якщо це виправдано складністю питання, строк може бути продовжено компетентним органом на обґрунтований період часу. Продовження строку та його тривалість належним чином обґрунтовуються та повідомляються заявнику до закінчення дії першого строку. У разі подання неповної заявки заявник повинен бути поінформований якомога швидше про необхідність надати будь-яку додаткову документацію. У цьому випадку строк може бути призупинено компетентними органами, доки ними не буде отримано всю необхідну документацію. Якщо заява відхиляється, заявник має бути повідомлений без затримки. На його прохання може бути також поінформований про причини відхилення заявки та терміни оскарження цього рішення.

Вимоги щодо розумних строків відображені у законодавстві України шляхом встановлення десятиденного строку прийняття рішення про видачу ліцензії. Щодо повідомлення заявника про підстави відхилення заявки, то Закон про ліцензування встановлює більш сприятливі умови, ніж це передбачено Угодою про асоціацію.

Відповідно до вимог українського законодавства у рішенні про відмову у видачі ліцензії зазначаються не тільки перелік та опис підстав відмови у видачі ліцензії, але й пропозиції щодо усунення відповідних недоліків, які викладаються в однозначній, зрозумілій та достатній для виконання здобувачем ліцензії формі.

Таким чином, сучасна система ліцензування в Україні здебільшого відповідає вимогам, встановленим для цього засобу державного регулювання в Угоді про асоціацію. Зазначене пояснюється тим, що Закон про ліцензування був безпосередньо спрямований на виконання Угоди про асоціацію та імплементацію її основних вимог щодо ліцензування в українське законодавство.

План заходів на 2014-2017 роки (в редакції прийняття документу) закріплював у п. 122 необхідність здійснення перегляду законодавчих актів України, що регулюють видачу ліцензій та дозволів, стосовно приведення їх положень у відповідність із правом ЄС з метою удосконалення адміністративних процедур та оптимізації (скорочення кількості) видів господарської діяльності, до яких вони застосовуються. А п.123 зазначеного вище плану заходів вже конкретно передбачав сприяння прийняттю Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» у новій редакції. Обидва зазначені заходи були спрямовані на імплементацію ст.ст. 104, 105 Угоди про асоціацію.

Наразі можна стверджувати, що зобов'язання з імплементації базових вимог до ліцензування, закріплених в Угоді про асоціацію, Україна здебільшого виконала, закріпивши їх у Законі про ліцензування.

Втім, більшість зобов'язань України щодо адаптації законодавства до стандартів Європейського союзу у галузі ліцензування не охоплюються базовими вимогами, а стосуються конкретних видів діяльності.

Отже, другий блок зобов'язань щодо адаптації законодавства про ліцензування здебільшого міститься у Додатку XVII «Нормативно-правове наближення» до Угоди про асоціацію, який передбачає нормативно-правове наближення між Сторонами у таких секторах послуг: фінансові послуги, телекомунікаційні послуги, поштові та кур'єрські послуги, послуги з міжнародних морських перевезень. Ст. 3 цього додатку закріплено, що Україна транспонує і на постійній основі впроваджує чинне

законодавство ЄС, зазначене у Доповненнях, у свою національну правову систему. Поступовий перехід України до повного введення в силу та завершення повної імплементації всіх застосовних положень щодо секторів, що потребують нормативно-правового наближення, є предметом постійної оцінки та моніторингу.

Три з чотирьох перелічених видів діяльності в Україні на момент підписання Угоди про асоціацію підлягали ліцензуванню – телекомунікаційні послуги, морські перевезення та фінансові послуги. Діяльність з надання поштових та кур'єрських послуг наразі не підлягає в Україні ліцензуванню. Скасування обов'язку отримання ліцензії на послуги поштового зв'язку відбулося у 2010 році як частина впровадження політики дерегуляції бізнесу та скорочення переліку ліцензованих видів діяльності [80]. Водночас ч.1 ст. 112 підрозділу 4 Угоди про асоціацію «Поштові та кур'єрські послуги» закріплює, що через три роки після набрання чинності цією Угодою ліцензія вимагається лише для послуг, що підпадають під сферу дії універсальної послуги. Під універсальною послугою розуміється постійне надання поштових послуг визначеної якості у всіх пунктах на території Сторони за доступними цінами для всіх користувачів. Якщо ліцензія вимагається, повинна бути оприлюднена така інформація: а) усі критерії ліцензування та строк, зазвичай необхідний для прийняття рішення щодо заяви про отримання ліцензії, та б) умови ліцензії.

Причини відмови у видачі ліцензії повинні повідомлятися заявнику за його запитом, а процедура оскарження через незалежний орган має бути встановлена кожною Стороною. Така процедура має бути прозорою, недискримінаційною та заснованою на об'єктивних критеріях.

Таким чином, Угода про асоціацію фактично знову вводить у вітчизняну правову систему ліцензії на здійснення послуг поштового зв'язку. Доцільність повернення ліцензування в цій галузі досить сумнівна, адже вісім років функціонування ринку без необхідності отримання ліцензії продемонстрували, що використання цього засобу регулювання не є необхідним.

Аналіз Угоди про асоціацію в частині вимог до поштових послуг та тих Директив, які має імплементувати Україна, дозволяє стверджувати, що метою

нормативного наближення з ЄС в цій сфері є спрощення процедур реєстрації та виходу на ринок операторів поштового зв'язку та сприяння розвитку ринку поштових послуг. Угода про асоціацію не встановлює особливих вимог до ліцензії на поштові послуги, закріплюючи, що «ліцензія» означає дозвіл, що надається окремому постачальнику регуляторним органом, який вимагається для здійснення діяльності з надання такої послуги. Отже можна припустити, що в даному випадку може застосовуватися не ліцензування, яке в Україні є найсуворішим засобом регулювання господарської діяльності, а інша індивідуальна дозвільна процедура. Цим шляхом пішли розробники проекту нової редакції закону про поштовий зв'язок, який було запропоновано у 2016 році для громадського обговорення на офіційному веб-сайті Міністерства інфраструктури України [282]. У запропонованій редакції закону була відсутня жодна згадка про необхідність отримання ліцензії, проте процедури повідомлення про початок діяльності та попереднього отримання висновку про відповідність суб'єкта господарювання дають підстави говорити про намір запровадити приховане ліцензування такої діяльності. В той же час впровадження подібного засобу регулювання замість ліцензування може мати негативні наслідки для суб'єктів господарювання, адже встановлює додаткові обов'язки та посилений нагляд за діяльністю підприємств, при цьому не надаючи тих гарантій та прав, якими наділені ліцензіати та здобувачі ліцензій. Зазначений законопроект викликав збурення операторів поштового зв'язку, що призвело до відмови від цієї версії змін до законодавства.

У новому проекті, винесеному на громадське обговорення, вже пропонується закріпити простий обов'язок подання повідомлення про початок здійснення діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку суб'єктами господарювання, які бажають провадити таку діяльність. Національний регулятор має прийняти рішення про внесення відомостей про суб'єкта господарювання до реєстру операторів поштового зв'язку протягом десяти робочих днів після отримання повідомлення [283]. Начебто запропоновані зміни вже не передбачають проведення процедур ідентичних ліцензійним, проте закріплено, що форма та зміст повідомлення про початок здійснення діяльності у сфері надання послуг поштового

зв'язку визначаються національним регулятором. Враховуючи, що жодних обмежень щодо відомостей та документів, подання яких може бути передбачено повідомленням та які може вимагати регулятор, проект закону не містить, вірогідною є ситуація, що додаткові вимоги будуть встановлені підзаконним нормативно-правовим актом.

Наразі ані цей, ані будь-який інший законопроект щодо наближення вимог національного законодавства у галузі поштових послуг до європейських стандартів на розгляд Верховної Ради не подано. Прогрес щодо імплементації у 2017 році вимог Угоди про асоціацію серед всіх галузей економіки у сфері поштових послуг та транспорту є найменшим – лише 11 відсотків [284, С. 9], хоча визначені Угодою про асоціацію директиви щодо поштових послуг мають бути впроваджені вже за рік - до 1 вересня 2019 року. В будь-якому разі запровадження ліцензування, а тим більше прихованого ліцензування, у галузі надання поштових послуг здається автору недоцільним та необґрунтованим. Відповідно до Закону про ліцензування воно має застосовуватися лише в останню чергу, коли інші засоби регулювання продемонстрували свою недостатність, та тільки до виду діяльності, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави. Очевидно, що надання поштових послуг не відповідає зазначеним критеріям.

Водночас, наявність в Угоді про асоціацію вимог до ліцензування поштових послуг надає підстави зацікавленим органам, посилаючись на міжнародні зобов'язання України, підіймати питання про встановлення обмежувальних умов доступу на ринок операторів поштових послуг. Таким чином доцільним є виключення вимог про ліцензування поштових послуг з тексту Угоди про асоціацію.

Наближення правових систем із ЄС у таких секторах ліцензованих послуг як фінансові, телекомунікаційні послуги, послуги з міжнародних морських перевезень, безпосередньо торкається і порядку ліцензування зазначених видів діяльності.

Ст. 117 Угоди про асоціацію передбачає, що Сторони забезпечують надання телекомунікаційних послуг в автоматичному режимі, наскільки це можливо, після звичайного повідомлення і/або реєстрації. Можливість застосування ліцензій

передбачається лише для вирішення питань щодо розподілу номерів та частот. Умови отримання таких ліцензій повинні бути доступні громадськості.

Умови щодо регулювання діяльності у сфері телекомунікаційних послуг конкретизуються у Доповненні XVII-3 «Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг», яке закріплює, що протягом чотирьох років з дня набрання чинності Угодою про асоціацію Україна має впровадити правила Директиви № 2002/20/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про авторизацію електронних комунікаційних мереж та послуг (Директива Авторизації) із змінами, внесеними Директивою № 2009/140/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року [285]. Відповідно до європейських норм Україна має запровадити процедуру надання загальної авторизації та обмежити необхідність видачі індивідуальних ліцензій окремими обґрунтованими випадками.

Частково це зобов'язання було виконано – з першого січня 2018 року скасовано ліцензування діяльності у сфері телекомунікацій. Проте повноцінне впровадження Директиви № 2002/20/ЄС досі не відбулося, адже законодавчий акт, необхідний для імплементації її правил у вітчизняне законодавство, досі не прийнято. Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні [286] було передбачено розробку ще у 2015 та прийняття у 2016 році Закону «Про електронні комунікації» як законодавчого підґрунтя комплексного реформування підходів державного регулювання, ліцензування, (контролю) нагляду тощо у сфері телекомунікацій (електронних комунікацій) відповідно до Угоди про асоціацію. Втім, досі проект Закону про електронні комунікації, зареєстрований 11.12.2015 за номером 3549-1 [287], не прийнято, не зважаючи на визначення його Президентом як невідкладного. Автором вже наголошувалося у попередніх розділах на негативних наслідках такої «напівімплементації» вимог Угоди про асоціацію в частині скасування ліцензування без впровадження повідомного принципу реєстрації суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері телекомунікацій.

Наступна сфера, у якій має відбутися адаптація законодавства до стандартів ЄС, це надання фінансових послуг. Угода про асоціацію розділяє фінансові послуги

на послуги страхування і пов'язані із страхуванням послуги та банківські й інші фінансові послуги, не пов'язані зі страхуванням. Доповнення XVII-2 визначає низку актів європейського законодавства, які мають бути імплементовані в українське законодавство, що регулює фінансові послуги. Так, питання ліцензування страховиків встановлені Директивою № 2009/138/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року про початок і ведення діяльності у сфері страхування та перестраховування (Платоспроможність II) (перероблений варіант) [288]. Більшість положень Директиви № 2009/138/ЄС мають бути впроваджені в Україні протягом чотирьох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію, тобто до 1 вересня 2021 року. Зазначений акт визначає принципи, умови ліцензування страхових компаній, закріплює організаційно-правові форми, у яких може діяти суб'єкт господарювання, що бажає отримати ліцензію на страхування, тощо. Такою формою для більшості країн ЄС є акціонерне товариство. У цьому полягає перша велика відмінність між порядками ліцензування страхування в Україні та ЄС, яка має бути усунута шляхом імплементации європейських норм. На сьогодні в Україні страховиками можуть бути фінансові установи, які створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю [289]. Варто погодитися з думкою, що значна різноманітність організаційно-правових форм, у яких створюються страхові компанії, значно ускладнює державний нагляд за страховою діяльністю [290, С. 142]. Отже, доцільність впровадження європейських стандартів в цій частині є очевидною.

Директива № 2009/138/ЄС передбачає, що ліцензія, отримана відповідно до її вимог, діє на території всього Співтовариства. Вона дозволяє страховим і перестраховальним організаціям здійснювати свою діяльність згідно з правом на здійснення підприємницької діяльності та свободою надання послуг. Узгодження правил початку і ведення діяльності у галузі страхування, в тому числі порядку ліцензування, з європейськими стандартами допоможе вітчизняним страховикам налагодити міжнародне співробітництво та здійснювати свою діяльність на європейському ринку.

Новітнім для України є сам підхід до ліцензування страхування, закріплений у Директиві. В Європейському союзі ліцензія видається на окремий клас страхування, що об'єднує певні ризики, в Україні ж ліцензія видається на вид страхування. Законом про ліцензування і Господарським кодексом України передбачено отримання ліцензії лише на вид господарської діяльності, тож ліцензування класу страхових ризиків, а не виду діяльності, не відповідатиме українському законодавству без внесення до нього концептуальних змін. Варто зазначити, що такі зміни не мають достатнього обґрунтування для їх внесення, в той час як неврахування сталих правових традицій України щодо ліцензування страхових послуг може негативно позначитися на порядку ліцензування в цілому. Загальнодержавна програма адаптації законодавства дозволяє відходити від безумовної імплементації норм законодавства ЄС та закріплює, що нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматися за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акту і на чітко визначений у самому акті строк. Проте, враховуючи, що відмова від імплементації правил щодо ліцензування страхування буде прямим порушенням міжнародних зобов'язань України, більш виваженим та обґрунтованим рішенням було б ініціювання питання про часткову імплементацію європейських норм щодо ліцензування страхування із врахуванням особливостей української системи.

План заходів визначає комплекс дій щодо імплементації європейських вимог до страхових компаній, які мають бути здійснені до кінця 2019 року. Зокрема, з метою транспонування Директиви 2009/138/ЄС передбачена розробка та подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо посилення нагляду за страховими компаніями та вдосконалення ліцензування їх діяльності. Крім того, заплановано розробити законопроект про внесення змін до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» в частині непоширення його дії на фінансові послуги, в тому числі на страхування (аналогічно до банківської діяльності). Зараз на розгляді Верховної Ради перебуває проект Закону «Про страхування» [291], поданий групою народних депутатів України та вже прийнятий у першому читанні. Як стверджується в пояснювальній

записці до законопроекту, його було розроблено, в тому числі, з метою імплементації Директиви 2009/138/ЄС. Проект дійсно закріплює базові принципи зазначеної Директиви, зокрема, щодо форми страхових компаній, видачі ліцензій на класи страхування тощо. Втім, він містить значні неузгодженості, імплементує не всі норми європейського законодавства, не враховує невідповідність українському законодавству ліцензування страхових послуг за класами тощо. Крім того, питання імплементації законодавства, що змінює «правила гри» у сфері страхових послуг, потребує проведення детальних розрахунків та комплексного узгодження з іншими галузями, адже змінює конфігурацію фінансового ринку. Очевидно, що зазначений комплекс дій суб'єктами законодавчої ініціативи здійснено не було, що негативно позначилося на якості законопроекту.

Щодо ліцензування інших фінансових послуг, то відповідно до Доповнення XVII-2 основним актом європейського законодавства, який має бути імплементований Україною у цій сфері, є Директива № 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 14 червня 2006 року щодо започаткування та здійснення діяльності кредитної установи [292]. На сьогодні зазначена Директива вже втратила чинність у зв'язку з прийняттям нової Директиви Європейського Парламенту та Ради № 2013/36/ЄС від 26.06.2013 про доступ до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних установ та інвестиційних фірм [293]. Відповідно до п. 3 ст. 3 Додатку XVII «Нормативно-правове наближення» як тільки новий або змінений законодавчий акт ЄС буде додано до відповідного Доповнення, Україна транспонує нове законодавство до своєї національної правової системи. Отже, саме Директива № 2013/36/ЄС має бути імплементована Україною.

Європейським законодавством передбачено мінімальний початковий капітал у 5 мільйонів євро як одна з вимог до суб'єкта господарювання, що бажає здійснювати ліцензовану діяльність у якості кредитної установи. В Україні одним з видів кредитних установ є кредитна спілка – неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки

[294]. Очевидно, що вимога до початкового капіталу кредитних спілок є фактично нездійсненою, що ставить під загрозу їх існування.

З огляду на це Нацкомфінпослуг ініціювала перед європейською стороною питання про виключення кредитних спілок України з-під дії зазначеної вище Директиви. Під час другого засідання Комітету асоціації Україна – ЄС у торговельному складі була досягнута домовленість щодо непоширення положень Директиви на українські кредитні спілки, що буде відображено в оновлених додатках [295, С. 10]. Зазначене є гарним прецедентом відстоювання інтересів вітчизняних суб'єктів господарювання в умовах необхідності імплементації вимог законодавства ЄС щодо отримання ліцензій на здійснення певних видів діяльності. Цей приклад демонструє, що можуть бути (і вони є) об'єктивні причини, особливості економічного та правового розвитку, що унеможливають безумовну імплементацію норм європейського законодавства до правової системи України.

Наступна галузь економіки, ліцензування у якій потребує вдосконалення відповідно до європейських стандартів, це транспорт.

Правила у сфері здійснення перевезень морським транспортом, які мають бути впроваджені Україною, здебільшого торкаються безпеки перевезень, професійної компетенції перевізника, умов отримання свідоцтв капітанів тощо. Поки що нормативно-правові акти, які мають утвердити європейські стандарти у цій сфері в українському законодавстві, знаходяться в стані розробки – відповідно до Стратегії імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту [296] їх прийняття заплановано у поточному 2018 році. Проте очевидно, що вони потягнуть за собою відповідні зміни у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським транспортом [297].

На сьогодні з метою імплементації правил ЄС щодо безпеки на морі та відповідної діяльності морських адміністрацій вже прийнято нормативно-правовий акт, який вносить безпосередні зміни у сталий порядок ліцензування морських перевезень, а точніше передбачає зміну органу ліцензування. 17 січня 2018 року

набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України, якою було утворено Державну службу морського та річкового транспорту України (Морську адміністрацію) та затверджено положення про неї [298]. Передбачається, що Морська адміністрація буде, серед іншого, здійснювати ліцензування господарської діяльності з надання відповідних послуг; контролювати виконання суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов; видавати розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов тощо. До Переліку органів ліцензування додається Морська адміністрація як орган ліцензування перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським транспортом, відповідно, Укртрансбезпека втрачає функцію ліцензування такої діяльності. Втім, зазначені зміни наберуть чинності «одночасно з актом Кабінету Міністрів України про можливість забезпечення здійснення Державною службою морського та річкового транспорту України повноважень та виконання функцій». Коли буде прийнято такий акт та які умови мають цьому передувати Уряд не визначає.

Згідно Додатку XXXII до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Україна зобов'язалася імплементувати 12 актів законодавства Європейського Союзу, що стосуються автомобільного транспорту. Зокрема, Україна зобов'язана впровадити положення Регламенту (ЄС) № 1071/2009 Європейського Парламенту та Ради від 21 жовтня 2009 року, що запроваджує загальні правила стосовно умов допуску до роботи операторів автомобільних перевезень та скасування Директиви Ради № 96/26/ЄС, (надалі - Регламент № 1071/2009) [226] для усіх транспортних підприємств, залучених до міжнародних транспортних перевезень, до вересня 2020, а для всіх інших підприємств – до 2024 року. Зауважимо, що гармонізація правил ліцензування автоперевізників у країнах ЄС відбулася ще 20 років тому – Директиви ЄС № 96/26 та 98/26 відкрили вільний доступ на ринок автоперевезень компаніям, що повністю відповідають єдиним організаційним та фінансовим критеріям Співтовариства [224, С. 201].

Відповідно до ст. 1 Регламенту № 1071/2009 він регулює провадження діяльності оператора автомобільних перевезень і допуск до неї та повинен застосовуватись на всіх підприємствах, які залучені до діяльності оператора

автомобільних перевезень. Дія Регламенту поширюється і на операторів перевезення вантажів автомобільним транспортом, і на перевезення пасажирів.

Згідно з вимогами ст. 4 Регламенту № 1071/2009 перевізник повинен призначити принаймні одну фізичну особу - менеджера перевезень, яка має юридичні зв'язки з підприємством, фактично та постійно керує перевезеннями до 4 підприємств з максимальною кількістю транспортних засобів до 50 одиниць, має добру репутацію і необхідну професійну компетентність. Діючі в Україні ліцензійні умови передбачають, що у разі провадження господарської діяльності з міжнародних перевезень вантажів або пасажирів автобусами ліцензіат зобов'язаний взяти на роботу фахівців, відповідальних за організацію та безпеку міжнародних перевезень, або призначити за договором фізичну особу, що має право на виконання таких обов'язків. Фахівець, відповідальний за організацію та безпеку міжнародних перевезень, керує діяльністю не більше ніж чотирьох автомобільних перевізників, які використовують не більше ніж 50 транспортних засобів для перевезень. Цей фахівець фактично є менеджером перевезень, про якого йдеться у Регламенті 1071/2009, проте вимоги щодо найму такої особи наразі в Україні не поширюються на внутрішніх перевізників. Крім того, українське законодавство не містить вимог до репутації та компетентності цих фахівців. Україна потребує вдосконалення законодавства в цій частині, встановлення додаткових вимог до фахівця, відповідального за організацію та безпеку автомобільних перевезень, та поширення вимоги його найму на всіх перевізників.

Регламент № 1071/2009 детально визначає всі вимоги до особи, що хоче отримати ліцензію оператора автомобільних перевезень, зокрема умови стосовно: наявності ефективного та стабільного підприємства в державі-члені, доброї репутації (встановлює перелік важких порушень, наявність яких створює ризик позбавлення права надавати послуги), фінансового становища, професійної компетентності (наявність сертифіката професійної компетентності, встановлено вимоги до програм навчання, прийняття іспитів, терміну чинності сертифікату тощо). Передбачається, що періодичність підготовки та отримання нового сертифікату професійної компетентності – кожні 10 років.

Зазначені вимоги є новітніми для України. Ліцензійні умови для діяльності з автомобільних перевезень передбачають здебільшого вимоги щодо технічного стану транспорту, наявності матеріально-технічної бази для обслуговування автомобілів тощо. Наразі національне законодавство нашої країни не вимагає від потенційного перевізника ані доброї репутації, ані стабільного фінансового становища. Порівняно з вимогами ліцензування автотранспортних перевезень в Україні вимоги ЄС є більш жорсткими, але спрямованість їх на створення соціально відповідальних підприємців, які здійснюють перевезення, з бездоганною репутацією як підприємця, так і фірми-перевізника, а також відповідальність підприємця за фінансовий стан як умови отримання ліцензії, підвищує якість перевезень і довіру споживачів до підприємців на даному ринку послуг [299, С. 35].

Регламент № 1071/2009 пов'язаний із ще двома Регламентами (ЄС): № 1072/2009 про спільні правила для доступу до міжнародного ринку вантажних автоперевезень [227] та № 1073/2009 про спільні правила доступу до міжнародного ринку автобусних перевезень [300]. Наразі в Україні відсутній прямий обов'язок імплементувати вимоги зазначених двох регламентів, проте процес комплексної адаптації національного законодавства до європейських стандартів робить необхідним перейняти найкращий досвід їх застосування та впровадити в Україні певні правила, встановлені регламентами. В подальшому відповідність вітчизняних перевізників вимогам країн ЄС допоможе їм у підкоренні європейського ринку.

Приведення національного законодавства у відповідність до європейських вимог щодо ліцензування перевезень автомобільним транспортом вимагає від України низки кроків. По-перше, змін потребує сам порядок ліцензування автоперевезень. Наразі діяльність з перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом ліцензується у загальному порядку, тобто до неї застосовуються вимоги, встановлені базовим Законом про ліцензування, в тому числі щодо підстав анулювання ліцензії, перевірок додержання ліцензійних вимог тощо. Притаманні виключно автомобільним перевезенням вимоги Регламенту № 1071/2009 не відповідають в деяких аспектах діючому Закону про ліцензування. Зокрема, відповідно до норм Регламенту втрата доброї репутації є підставою для анулювання

ліцензії перевізника, в той час як Закон про ліцензування такої підстави не містить, адже не містить і подібної вимоги до здобувача ліцензії чи ліцензіата. Закріплення ж особливих вимог до автомобільних перевізників (наприклад, щодо репутації підприємства чи його фінансового стану) у ліцензійних умовах не відповідатиме Закону про ліцензування, який встановлює вичерпний перелік вимог, що можуть бути включені до ліцензійних умов. Вимоги щодо репутації підприємства, а не окремих його працівників, та його фінансового стану (не треба плутати цю позицію із статутним капіталом, адже вона є значно ширшою) не можуть бути віднесені до організаційних, спеціальних вимог, кадрових чи технічних вимог у тому змісті, який вкладений у них Законом про ліцензування.

Відповідно до Регламенту № 1071/2009 до ліцензії видаються стільки завірених копій, скільки потрібно, щоб у кожному заявленому транспортному засобі ліцензіата, що здійснює вантажні перевезення, була така копія. Наразі цей пункт також неможливо втілити, адже Закон про ліцензування взагалі не передбачає видачу паперових ліцензій, тож і копії зробити нема з чого. Крім того, найефективнішим інструментом контролю за відповідністю перевізників вимогам, закріплення яких передбачається європейськими нормами, таких як, наприклад, співвідношення часу роботи та відпочинку водіїв чи наявність у транспортних засобах копій ліцензії, є рейдові перевірки підприємств та/чи придорожні перевірки транспортних засобів (принаймні на час перехідного періоду заміни старих правил новими). На сьогодні проведення таких перевірок є неможливим, адже суперечить вимогам Закону про ліцензування.

Вирішенням окреслених проблем могло б бути віднесення автомобільних перевезень до видів діяльності, які ліцензуються в особливому порядку та закріплення вимог, передбачених Регламентом № 1071/2009 та іншими європейськими нормами щодо автомобільних перевезень, у спеціальному законі. Відповідних змін потребуватиме Закон про ліцензування, Закон України «Про автомобільний транспорт» та ліцензійні умови здійснення діяльності з перевезень автомобільним транспортом.

Наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу [301], поданий групою народних депутатів, який відповідно до пояснювальної записки спрямований на імплементацію в українське законодавство Регламентів (ЄС) № 1370/2007, № 1071/2009, № 1072/2009, № 1073/2009 Європейського Парламенту та Ради. Це вже другий законопроект на цю тему за останні два роки – проект № 4683 від 17.05.2016 року [302], внесений на розгляд Верховної Ради України Урядом, було повернуто на доопрацювання з мотивів низької законодавчої техніки, нечіткості запропонованих правил, неузгодженості змін та діючого законодавства тощо. Очевидно, що Кабінет Міністрів України не провів серйозної роботи із розробки необхідних законодавчих змін. В той же час, імплементація у національне законодавство правил Регламенту № 1071/2009 та інших стандартів автоперевезень потребує проведення попередньої комплексної роботи з аналізу діючого законодавства, співставлення існуючих вимог до автоперевізників з тими, що пропонується ввести в дію, вироблення прогнозу застосування нових правил та розробка механізму мінімізації негативного впливу різких змін у спеціальному законодавстві на внутрішній ринок автоперевезень. На переконання автора, для виконання цих вимог мають бути об'єднані зусилля органів, відповідальних за адаптацію відповідного законодавства - Уряду, профільного міністерства та Верховної Ради України. Крім того, до розробки законопроекту щодо ліцензування автомобільного транспорту (та інших проектів нормативно-правових актів, які спрямовані на адаптацію українського законодавства до європейського), з метою підвищення його якості та узгодження з діючим законодавством та існуючими напрацюваннями у галузі юридичної науки, необхідно залучити наукову спільноту. Варто погодитися з твердженням, що «адаптація законодавства повинна відбуватися з обов'язковим врахуванням досягнень юридичної науки, а не навпаки, коли «досягнення» законодавства вплітаються в систему юридичних знань» [303, С. 155].

На офіційному веб-сайті Міністерства інфраструктури можна побачити проект нової редакції Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з

перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом [304], розроблений з метою імплементації Регламенту № 1071/2009. Укртрансбезпека стверджує, що у сфері ліцензування господарської діяльності з перевезення автомобільним транспортом є проблеми, які має вирішити прийняття нової редакції ліцензійних умов, здебільшого пов'язані з безпекою перевезень та невідповідністю вітчизняного законодавства європейському [305]. Проектом ліцензійних умов пропонується розширити вимоги до фахівця, відповідального за організацію і безпеку перевезень, зокрема, визначити, що у нього повинна бути відсутня не знята або не погашена в установленому законом порядку судимість за вчинення умисних злочинів. Це положення фактично відтворює вимогу до доброї репутації менеджера перевезень, закріплену Регламентом № 1071/2009. Водночас інші вимоги Регламенту, такі як добра репутація перевізника та його стабільний фінансовий стан залишилися поза увагою авторів проекту нових ліцензійних умов. Зауважимо, що Додаток XXXII Угоди про асоціацію дозволяє Україні поки що не застосовувати кількісні вимоги щодо фінансового стану. Враховуючи вищенаведені доводи щодо доцільності закріплення зазначених вимог на рівні закону, автор підтримує таке наповнення ліцензійних умов. Проте необхідно враховувати, що Регламент № 1071/2009 вимагає, щоб вимоги до перевізників були об'єктивними, недвозначними, прозорими, доступними та не давати можливості компетентним органам реалізовувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд. Отже, нова редакція Закону України «Про автомобільний транспорт» має мстити чіткі та прозорі вимоги до автоперевізників без посилань на інші нормативні акти.

Іншим видом перевезень, ліцензування яких має зазнати досить значних змін, є залізничні перевезення.

Додаток XXXII до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» визначає, що протягом восьми років з дати набуття чинності Угодою про асоціацію (тобто до 1 вересня 2025 року) Україна зобов'язана імплементувати деякі положення Директиви Ради № 95/18/ЄС від 19 червня 1995 року про ліцензування залізничних підприємств [306]. З 16 червня 2015 року цей акт

є не чинним, його було скасовано новою Директивою № 2012/34/ЄС [307], тож Україна має імплементувати саме цю нову директиву. Втім, в даному випадку це не має принципового значення, адже вимоги Директиви № 95/18/ЄС, які мала імплементувати України, ідентично відтворені у новій директиві.

Відповідно до європейських вимог залізничне підприємство повинно показати органам з ліцензування держави-члена до початку своєї діяльності, що воно зможе у будь-який час відповідати вимогам, що стосуються доброї репутації, фінансової спроможності, професійної компетенції та покриття цивільної відповідальності.

Порівняно з умовами надання ліцензій автомобільним перевізникам в ЄС, до перевізників залізною дорогою застосовується додаткова вимога – покриття цивільної відповідальності. Під цим поняттям розуміється, що залізничне підприємство є належно застрахованим або має еквівалентну угоду, що згідно з національним законодавством та міжнародним правом покриває його відповідальність при виникненні нещасних випадків, особливо стосовно пасажирів, багажу, фрахту, пошти та третіх сторін.

Відповідно до європейських стандартів залізничне підприємство відповідає вимогам доброї репутації, якщо воно або його керівництво:

- не вчинило серйозних кримінальних злочинів, включаючи такі, що носять комерційний характер,
- не було визнано банкрутом,
- не вчинило серйозного злочину проти певного законодавства, яке застосовується до транспорту,
- не вчинило серйозної або повторюваної помилки щодо виконання зобов'язань за соціально-трудовим правом, включаючи зобов'язання за правом безпеки та охорони здоров'я працівників та митні зобов'язання у випадку, коли компанія збирається виконувати транскордонне транспортування товарів.

Розуміння професійної компетенції та фінансової стабільності є фактично рівнозначним тому, що властиве і ліцензуванню автоперевезень, тож необхідність зупинятися на них окремо відсутня.

У контексті адаптації законодавства щодо ліцензування залізничних перевезень до вимог європейських директив варто звернути увагу не лише на те, що Україна має імплементувати, а і на те, що виключено з графіку імплементації. Так, Додаток ХХХІІ до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» закріплює, що на Україну не поширюватиметься ч. 5 ст. 4 Директиви № 95/18/ЄС, відповідно до якої ліцензія є дійсною по всій території Співтовариства. Можна припустити, що так само і відповідна норма з нової директиви (ч.1 ст.23) не застосовуватиметься по відношенню до українських ліцензіатів навіть після приведення українського законодавства у відповідність з європейськими нормами. В будь-якому разі спонукання вітчизняних ліцензіатів, що здійснюють перевезення залізничним транспортом, до відповідності європейським вимогам шляхом впровадження ідентичних правил доступу на ринок матиме позитивний вплив, адже підвищить якість послуг, безпечність перевезень, рівень технічного оснащення рухомого складу тощо.

Втім, не можна не погодитися із дослідниками, які зазначають, що першою проблемою впровадження директив ЄС щодо залізничного транспорту є жорсткий період їх упровадження, який збігатиметься з процесом реформування залізничного транспорту в Україні, адже Україна має імплементувати європейські норми за 8 років, в той час як у країн-членів ЄС пішов на це 21 рік [308, С. 17].

На сьогодні робота з імплементації європейських норм щодо залізничних перевезень у національне законодавства України вже ведеться. На розгляд Верховної Ради України 17 листопада 2017 року групою народних депутатів України подано проект закону № 7316 про залізничний транспорт України [309]. Законопроектом пропонується, зокрема, внести зміни до Закону про ліцензування, якими закріпити, що ліцензування перевезень пасажирів та/або вантажів залізничним рухомим складом здійснюється з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про залізничний транспорт України», тобто в особливому порядку. До таких особливостей автори відносять, зокрема, можливість надання ліцензії лише перевізнику, що має відповідний рівень професійної компетентності, плани діяльності, добру репутацію і стабільне фінансове

положення, що передбачає достатність фінансових ресурсів. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажів залізничним рухомим складом встановлюють вимоги до достатності фінансових ресурсів, планів діяльності, доброї репутації та відповідного рівня професійної компетентності. Фактично таким чином проект пропонує імплементувати вимоги Директиви № 95/18/ЄС. При цьому в самому законопроекті пропонується встановити лише вимоги до репутації, зазначаючи, що «Репутація претендента відповідає вимогам доброї репутації, якщо: претендент не визнаний неплатоспроможним; керівні особи претендента не мають не погашеної або не знятої в установленому порядку судимості за вчинення умисних злочинів.»

Подібне формулювання не повною мірою враховує вимоги європейського законодавства, адже, наприклад, серйозна або повторювана помилка підприємства щодо виконання зобов'язань за соціально-трудовим правом, включаючи зобов'язання за правом безпеки та охорони здоров'я працівників, що відповідно до Директиви № 95/18/ЄС є ознакою не доброї репутації, зовсім не обов'язково призведе до засудження керівництва. Крім того, треба зауважити, що законопроект має термінологічні неузгодженості з Законом про ліцензування. Наприклад, перевізника, що подав заявку на отримання ліцензії, у законопроекті поійменовано «претендент», тоді як Законом про ліцензування така особа визначена як здобувач ліцензії. Відповідно, законопроект не відповідає діючому українському законодавству та не враховує у повній мірі вимоги європейських директив, отже його прийняття є недоцільним. Кроки щодо імплементации європейського законодавства про залізничний транспорт, зокрема ліцензування перевезень цим транспортом, в українську правову систему мають бути такими самими як і для автомобільного транспорту.

Аналіз Угоди про асоціацію, дослідження діючого законодавства України та проектів нормативно-правових актів, розроблених з метою адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, в частині, що стосується ліцензування господарської діяльності, дозволяє зробити наступні висновки.

По-перше, Угода про асоціацію визнає ліцензування важливим засобом регулювання господарської діяльності. Водночас, європейські стандарти вимагають чіткості й визначеності законодавства та встановлення прозорих умов отримання ліцензії. Україною у Законі про ліцензування вже відображено більшість загальних вимог Угоди про асоціацію до процедур видачі ліцензії, втім поза увагою законодавця залишився такий важливий інструмент як видача ліцензій на конкурсній основі. Цей недолік доцільно виправити шляхом доповнення Закону про ліцензування відповідною нормою, в якій зазначити, що з метою забезпечення найбільш ефективного та вигідного для держави використання обмежених ресурсів, ліцензування видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням таких ресурсів, у разі надходження кількох заяв про видачу ліцензій, здійснюється тільки за результатами відкритих конкурсів.

По-друге, деякі позиції щодо ліцензування, які мають бути імплементовані Україною у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, суперечать національним інтересам України. До таких положень відносяться відновлення ліцензування поштових послуг та впровадження ліцензування класів страхування. З метою дотримання принципів ліцензування та збереження цілісності системи ліцензування пропонується органам, відповідальним за адаптацію законодавства в цій частині, ініціювати розгляд питання про їх виключення (щодо ліцензування поштових послуг) або впровадження з урахуванням української специфіки, а саме імплементувати загальні європейські вимоги до страхових компаній без переходу до ліцензування класів страхування замість ліцензування виду страхової діяльності.

По-третє, більшість вимог щодо адаптації законодавства України про ліцензування стосуються окремих видів діяльності – перевезень пасажирів та вантажів, надання фінансових послуг тощо. Імплементация актів європейського законодавства щодо цих видів діяльності не потягне за собою зміну порядку ліцензування в цілому, проте процедури ліцензування цих видів діяльності матимуть значні відмінності від загального порядку ліцензування. У зв'язку з цим ліцензування зазначених видів діяльності доцільно здійснювати в особливому

(автомобільні, залізничні перевезення пасажирів та вантажів) або спеціальному порядку (фінансові послуги). Особливості цих порядків ліцензування детально розглянуті у підрозділі 2.2.

По-четверте, проекти нормативно-правових актів, які розробляються з метою адаптації законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності до законодавства ЄС, відзначаються низькою якістю та неузгодженістю з діючим законодавством. Зазначене вказує на те, що органи державної влади, відповідальні за імплементацію Угоди про асоціацію та адаптацію законодавства, не виконують належним чином свої функції, не дотримуються правил законодавчої техніки та вимог Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в частині підготовки та розгляду проектів нормативно-правових актів. Крім того, у розробці таких законопроектів, практично не задіяні представники наукового середовища, що призводить до порушення цілісності системи законодавства, концептуальній неузгодженості між нормативно-правовими актами, невідповідності прийнятій термінології тощо. Крім того, несистемна та не обґрунтована науково адаптація законодавства негативно позначається на стані вітчизняної науки.

Висновки до Розділу 3

У Розділі 3 зазначено, що для розбудови оптимальної моделі системи ліцензування в Україні варто проаналізувати досвід країн, які, зберігаючи властиві їм характерні риси, успішно гармонізували свою правову систему із загальноєвропейськими стандартами та функціонують в єдиному економічному просторі Європи. Як приклади таких країн пропонується розглянути три європейські країни з різними правовими традиціями та історією економічного розвитку: Німеччину, яка є представницею германської правової системи, Великобританію, що відноситься до англосаксонської правової сім'ї, та Польщу як одну з найбільш успішних постсоціалістичних країн та найближчого європейського сусіда України.

Аналіз законодавства Німеччини, Великобританії та Польщі у сфері ліцензування дозволяє виокремити спільні підходи законодавства цих країн, які

доцільно врахувати у законодавстві України, а саме: децентралізація повноважень щодо видачі ліцензій, затвердження умов ліцензування в межах регіону, індивідуальне професійне ліцензування, забезпечення соціальної складової у процесі ліцензування господарської діяльності, уніфікація ліцензійних вимог із загальноєвропейськими нормами, регулювання суспільно небезпечних видів діяльності (наприклад, азартні ігри) за допомогою ліцензування із встановленням жорстких вимог та ретельного контролю. Це внесе концептуальні зміни у систему ліцензування господарської діяльності України, дозволить її вдосконалити та наблизити законодавство України до вимог Європейського Союзу.

Увагу приділено, у законодавстві Німеччини, такій підставі для відмови у видачі ліцензії як: наявні факти, які обґрунтовують припущення про те, що заявник не володіє надійністю, необхідною для ділового підприємства, зокрема припускається, що він буде використовувати недосвідчену, безрозсудну або слабку волю, буде сприяти зловживанню алкоголем тощо. В українському законодавстві немає навіть схожої вимоги для здобувачів ліцензії, а умови отримання ліцензії на роздрібну реалізацію алкогольних напоїв та правила їх продажу містять суто технічні правила щодо тари, умов збереження тощо. Подібна вимога законодавства Німеччини сприяє розвитку соціально відповідального бізнесу, діяльність якого, досягаючи власних інтересів, не шкодить інтересам громади. Здається обґрунтованим включити в українське законодавство таку підставу для відмови у видачі ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами як: наявні факти ненадійності у забезпеченні вимог законодавства України щодо торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

Автором проаналізовано Угоду про асоціацію, директиви та регламенти ЄС, проекти нормативно-правових актів, розроблених з метою адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, в частині, що стосується ліцензування господарської діяльності. Аналіз продемонстрував, що у Законі про ліцензування вже відображено більшість загальних вимог Угоди про асоціацію до процедур видачі ліцензії, втім поза увагою законодавця залишився такий важливий інструмент як: видача ліцензій на конкурсній основі. Цей недолік доцільно

виправити шляхом доповнення Закону про ліцензування відповідною нормою, в якій зазначити, що з метою забезпечення найбільш ефективного та вигідного для держави використання обмежених ресурсів, ліцензування видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням таких ресурсів, у разі надходження кількох заяв про видачу ліцензій, здійснюється виключно за результатами відкритих конкурсів.

Деякі позиції щодо ліцензування, які мають бути імплементовані Україною у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, суперечать національним інтересам України. До таких положень відносяться відновлення ліцензування поштових послуг та впровадження ліцензування класів страхування. З метою дотримання принципів ліцензування та збереження цілісності системи ліцензування України пропонується виключити необхідність ліцензування поштових послуг, а також імплементувати загальні європейські вимоги до страхових компаній без переходу до ліцензування класів страхування замість ліцензування виду страхової діяльності. Крім цього запропоновано віднести до видів діяльності, що ліцензуються в особливому порядку: діяльність з перевезень автомобільним та залізничним транспортом, а до видів діяльності, що підлягають ліцензуванню у спеціальному порядку: діяльність з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів).

Проекти нормативно-правових актів, які розробляються з метою адаптації законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності до законодавства ЄС, відзначаються низькою якістю та неузгодженістю з діючим законодавством. Отже при ухваленні норм права щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС потрібно дотримуються правил законодавчої техніки та вимог Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в частині підготовки та розгляду проектів нормативно-правових актів.

Питання, що розглянуті у Розділі 3, знайшли відображення у роботах автора [310, 217].

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило запропонувати нове вирішення наукового завдання щодо обґрунтування теоретичних положень стосовно правового регулювання ліцензування господарської діяльності та підготовки на цій основі пропозицій з вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері. За результатами проведеного дослідження викладено найважливіші наукові результати, отримані дисертанткою, зокрема:

1. Аналіз наукової літератури та законодавчих актів дозволив удосконалити поняття ліцензування господарської діяльності шляхом його визначення як засобу державного регулювання господарської діяльності, вираженого у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Виокремлено особливості ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу, а саме: це окремий правовий інститут, що належить до системи господарського права; основою відносин у сфері ліцензування господарської діяльності є організаційно-господарські зобов'язання; ліцензуванню підлягає виключно господарська діяльність; ліцензуванню підлягають виключно види господарської діяльності, визначені Законом про ліцензування; ліцензування господарської діяльності є продовжуваним процесом, який включає видачу ліцензії, внесення змін до неї, контроль за додержанням ліцензійних вимог, прийняття рішення про анулювання ліцензії тощо; можливість застосування до суб'єкта господарювання особливих видів відповідальності: зупинення дії ліцензії та анулювання ліцензії; ліцензування господарської діяльності пов'язано із набуттям суб'єктом господарювання правоздатності у визначених законом випадках.

2. Дослідження процесу становлення та розвитку правового регулювання ліцензування господарської діяльності в умовах незалежної України дозволило виокремити чотири етапи: **I етап** - з 1990 р. по червень 2000 р., який

характеризується великою кількістю розрізнених нормативно-правових актів, регулюючих питання ліцензування господарської діяльності; **II етап** - з 1 червня 2000 р. по 2 березня 2015 р., який характеризується прийняттям базового закону та закріпленням ліцензування господарської діяльності у ГК України та ЦК України; **III етап** - з 02 березня 2015 р. по 1 вересня 2017 р., який характеризується мінімізацією видів ліцензованої діяльності та спрощенням порядку отримання ліцензії; **IV етап** - з 1 вересня 2017 р. по теперішній час, який характеризується необхідністю виконання умов Угоди про асоціацію та наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

3. У роботі запропонована та обґрунтована класифікація порядку ліцензування господарської діяльності в залежності від специфіки правового регулювання, з виокремленням наступних видів: 1) загальний – уніфікований порядок ліцензування, який встановлюється Законом про ліцензування; 2) особливий – порядок ліцензування, який ґрунтується на нормах Закону про ліцензування, але має певні особливості, визначені спеціальним законодавством; 3) спеціальний – порядок ліцензування, який закріплюється спеціальними законами та не передбачає поширення дії Закону про ліцензування.

Види діяльності, що підлягають ліцензуванню – у загальному, особливому чи спеціальному порядку – мають бути чітко закріплені безпосередньо у Законі про ліцензування з відсиланням до нормативно-правового акту, який встановлює особливості ліцензування чи спеціальні вимоги. В протилежному випадку багаторічні зусилля законодавця із систематизування законодавства щодо ліцензування зійдуть нанівець.

4. Обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення критеріїв віднесення виду господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню. У нормі права потрібно зазначати, що вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню у разі, якщо він відповідає одному з наступних критеріїв: а) наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності (діяльність становить потенційну загрозу обороні або безпеці держави; провадження господарської діяльності становить небезпеку для навколишнього середовища чи є небезпечною

для життя невизначеного кола осіб, які не приймають участі в її провадженні; діяльність приносить високий прибуток та підлягає підвищеному контролю з боку держави); б) необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності.

5. Аналіз законодавства Німеччини, Великобританії та Польщі у сфері ліцензування дозволив виокремити спільні підходи законодавства цих країн, які доцільно врахувати у законодавстві України. Отже, у законодавстві України потрібно передбачити наступні положення: децентралізація повноважень щодо видачі ліцензій, затвердження умов ліцензування в межах регіону, індивідуальне професійне ліцензування, забезпечення соціальної складової у процесі ліцензування господарської діяльності, уніфікація ліцензійних вимог із загальноєвропейськими нормами, регулювання суспільно небезпечних видів діяльності (наприклад, азартні ігри) за допомогою ліцензування із встановленням жорстких вимог та ретельного контролю.

6. Автором проаналізовано Угоду про асоціацію, директиви та регламенти ЄС, проекти нормативно-правових актів, розроблених з метою адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, в частині, що стосується ліцензування господарської діяльності. Аналіз продемонстрував, що у Законі про ліцензування вже відображено більшість загальних вимог Угоди про асоціацію до процедур видачі ліцензії, втім поза увагою законодавця залишився такий важливий інструмент як: видача ліцензій на конкурсній основі. Цей недолік доцільно виправити шляхом впровадження процедури відкритих конкурсів, у разі надходження кількох заяв, стосовно видачі ліцензії на види господарської діяльності, які пов'язані з використанням обмежених ресурсів.

З метою дотримання принципів та збереження цілісності системи ліцензування України пропонується: виключити з позицій, які мають бути імплементовані у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, необхідність ліцензування поштових послуг; імплементувати загальні

європейські вимоги до страхових компаній без переходу до ліцензування класів страхування замість ліцензування виду страхової діяльності.

7. Підготовлено проект закону стосовно вдосконалення законодавства щодо ліцензування господарської діяльності, який передбачає:

впровадження у систему ліцензування принципу мовчазної згоди, а саме: здобувачі ліцензії, які надали повний комплект документів та не отримали відмову, у наданні ліцензії, у строки, встановлені Законом про ліцензування, вважаються такими, що отримали ліцензію;

автоматичне правонаступництво, на час переоформлення ліцензії, у випадку реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення, в інших випадках обов'язкове попереднє встановлення органом ліцензування наявності у правонаступника матеріальної та кадрової бази для здійснення ліцензованого виду діяльності;

закріплення у Законі про ліцензування, що суб'єкт господарювання, який звертався з метою отримання ліцензії до органу ліцензування, але не отримав її через відсутність ліцензійних вимог, може провадити діяльність без отримання такої ліцензії виключно до затвердження відповідних ліцензійних умов;

доповнення Закону про ліцензування такою санкцією як: зупинення дії ліцензії;

доповнення ч. 2 ст. 2 Закону про ліцензування видами діяльності, на які не поширюється дія цього закону, а саме: зовнішньоекономічна діяльність, яка ліцензується відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів);

доповнення, у Кодексі України про адміністративні правопорушення, переліку адміністративних правопорушень, за вчинення яких особи, що несуть відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів, притягуються до

адміністративної відповідальності у загальному порядку таким правопорушенням як: порушення законодавства про ліцензування господарської діяльності;

включення до підстав для відмови у видачі ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами наступної підстави: наявні факти ненадійності у забезпеченні вимог законодавства України щодо торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02 березня 2015 № 222-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 23. ст.158.
2. Пальчук П. М. Ліцензування торговельної діяльності в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2008. 224 с.
3. Куц Л.І. Господарсько-правове регулювання виробництва та торгівлі лікарськими засобами: дис...канд.юрид.наук: 12.00.04. Донецьк. 2004.
4. Туманов В. В. Ліцензування господарської діяльності з випуску та проведення лотерей. *Форум права*. 2010. № 2. С. 513-518.
5. Кашперський О.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: дис...канд.юр.наук: 12.00.07. Харків, 2011. 193 с.
6. Чистяков П. М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2004.
7. Шапочкіна М.В. Санкції у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування: дис. ... канд.юр.наук: 12.00.07. Ірпінь, 2017. 215 с.
8. Васильєва Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07/Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2011. 20 с.
9. Власюк А.В. Адміністративно-правові засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016 . 18 с.
10. Баженова А. А. Адміністративно-правове регулювання ліцензування господарської діяльності: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2017. 215 с.
11. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. К., 2006. 20 с.
12. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2006. 199с.

13. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. ст.144.
14. Про Концепцію розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами: Постанова КМ від 23 вересня 1996 р. № 1164. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1164-96-%D0%BF>.
15. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01 червня 2000 р. № 1775-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 36. ст.299 (втратив чинність).
16. О лицензировании отдельных видов деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 01 сентября 2010 г. № 450. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000450>.
17. О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования: Закон Республики Молдова от 30 июля 2001 р. № 451. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=313293>
18. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. N 12. ст.155.
19. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 11 січня 2000 р. № 1370-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. N 9. ст. 68.
20. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 37-38. ст.2004.
21. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. ст.356
22. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства. *Государство и право*. 1997. №5. с. 46-50.
23. Господарське право України: Навчальний посібник/за заг. ред. проф. Н.О. Саніахметової. Х.: «Одіссей», 2005. 608 с.
24. Кудашкин В.В. Правомочия субъектов предпринимательской деятельности при совершении сделок. *Журнал российского права*. 2000. № 4. С. 100-106.

25. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/Національна академія державної податкової служби України. К., 2005. 19 с.
26. Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности. *Закон*. 1994. № 6. С. 15-18.
27. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2005. 188 с.
28. Васильєва Т.С. Ліцензування господарської діяльності як окремий напрямок адміністративно-правового режиму. *Право і безпека*. 2011. № 1(38). С.110-115.
29. Вітвіцький С.С. Ліцензування – основна складова економічної безпеки держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 187-193.
30. Шеваріхін Андрій Олександрович. Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Національна академія внутрішніх справ України. К., 2003.
31. Тарасов С.А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: автореф. дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.14. Москва, 2001. 21 с.
32. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник/ пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
33. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2-х т. Т. I. М.: Юрид. лит., 1981. 360с.
34. Титова Е. В. Конституционные основы лицензирования отдельных видов деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Челябинск, 2002. 198 с.
35. Злотник П., Злотник Г. Проблемы правового регулирования лицензирования. *Хозяйство и право*. 2000. №2. С. 90-94.
36. Хозяйственное право: учебник / под ред. Мамутова В.К. К.: Юринком Интер, 2002. 912 с.

37. Устименко В. А., Джабраїлов Р. А. та ін. Правове забезпечення регіоналізації державного управління економікою: теорія і практика. Десна Поліграф. 2016 р. 248 с.
38. Хозяйственный кодекс Украины: научно-практический комментарий / под общ. ред. А. Г. Бобковой. Х.: ФЛ-П Вапнярчук Н. Н., 2008.
39. Зельдина Е. Р. Налоговый кодекс как инструмент государственного регулирования экономики. АН Украины – монография. 2012.
40. Господарське право: Підручник / за ред. О.П. Подцерковного. 2-ге вид., доп. і перероб. Х.: Одиссей, 2012. 640с.
41. Щербина В. С. Господарське право : підручник. 6-те вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2013. 640 с.
42. Віхров О. П. Організаційно-господарські зобов'язання у ліцензуванні господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2011. № 1. С. 158-161.
43. Апанасенко К. І. Окремі теоретичні питання організаційно-господарських відносин (на прикладі дозвільних відносин у сфері господарювання). *Економіка та право*. № 3 (45). 2016. С. 121-133.
44. Поєдинок В.В. Основні поняття господарського законодавства в контексті його реформи. *Форум права*. 2016. № 3. С. 209–212.
45. Мамутов В.К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган. М. : Юридическая литература, 1969. 240 с.
46. Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности. М.: Юридическая литература, 1964. 268 с.
47. Віхров О. П. Організаційно-господарські відносини як предмет правового регулювання. *Право України*. 2010. № 8. С. 57-63.
48. Пронская Г.В. Хозяйственное право (Конспект лекций)/Пронська Г.В. Вибране. К. : Освіта України, 2013. 696 с.
49. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності: питання галузевої ідентифікації. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1(37). с.181-185.

50. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: монографія. К.: Слово, 2008. 512 с.
51. Вінник О.М. Господарське право: навчальний посібник [для студ. вищ. навч. закл.]. 2-ге вид., змін. та доп. К.: Правова єдність, 2009. 766с.
52. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 № 2344-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001 р. № 22. ст. 105.
53. Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: дис.доктор юр.наук: 12.00.03. Москва, 2005. 434с.
54. Росик Т.В. Развитие факторов правотворчества в современных условиях трансформации общественных отношений. *Современное право*. № 4. 2014. С. 10-14.
55. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів/ за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрНУ України М. В. Цвіка, д-ра юрид.наук, проф., акад. АПрНУ України О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584с.
56. Тимошенко Т.М. Ліцензування підприємництва: деякі питання історії розвитку. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. № 22. С. 379-283.
57. Яценко О.В. Історичний розвиток інституту ліцензування. *Митна справа*. 2013. № 5 (89), частина 2, книга 1. С. 315-320.
58. Дмитрикова Е.А. Особенности правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли: дис. канд.юр.наук:12.00.14. Санкт-Петербург, 2011. 185с.
59. Кліменко О.В. Державне регулювання медичної діяльності в Україні: дис...доктора наук з держ. упр. за спец. 25.00.01. Київ, 2011. 490с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/135/files/a9ee50ab-7192-464d-bd66-61bf158db897.pdf>.
60. Про економічну самостійність Української РСР: Закон УРСР від 03 серпня 1990 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-12>.
61. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р./ Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

62. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки: Концепція від 01 листопада 1990 р./Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001460-90>.

63. Про підприємства в СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 1529-І від 04 червня 1990 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1529400-90> (втратив чинність).

64. Про кооперацію в СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік N 8998-11 від 26 травня 1988 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v8998400-88> (втратив чинність).

65. Про підприємництво: Закон УРСР від 07 лютого 1991 р./ Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/698-12/ed19910207>.

66. Про підприємства в Українській РСР: Закон УРСР № 887-ХІІ від 27 березня 1991 р./ Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/887-12/ed19910327> (втратив чинність).

67. Про внесення змін до Закону України «Про підприємництво»: Закон України №762/97-ВР від 23 грудня 1997 р./Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/762/97-%D0%B2%D1%80/ed19980129>.

68. Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про підприємництво»: Проект Закону України № 3016 від 29 січня 1999 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5392.

69. Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій: Указ Президента України № 1257/98 від 17 листопада 1998 р./ Президент України. *Офіційний вісник України*. 1998 р. № 46. стор. 12. Ст. 1683.

70. Про ліцензування окремих видів підприємницької діяльності: Указ Президента № 737/99 від 27 червня 1999 р./Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/737/99> (не набрав чинності).

71. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України №79/98 від 03 лютого 1998 р./Президент

України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79/98/ed19980203> (втратив чинність).

72. Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва: Постанова Ради Міністрів УСРС № 99 від 15 квітня 1991 р./Рада Міністрів УСРС. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/99-91-%D0%BF/ed19910415> (втратила чинність).

73. Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України № 316 від 17 травня 1994 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/316-94-%D0%BF> (втратила чинність).

74. Про порядок ліцензування підприємницької діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України № 1020 від 03 липня 1998 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1020-98-%D0%BF/ed19980703> (втратила чинність).

75. Усенко Г.С. Етапи формування правового регулювання ліцензійно-дозвільних процедур в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 18. С. 523-530.

76. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про взаємне визнання ліцензій на здійснення будівельної діяльності, які видаються центрами з ліцензування України і Республіки Молдова від 19 травня 1995 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/en/498_064.

77. Угода про взаємне визнання ліцензій на провадження будівельної діяльності, які видаються ліцензійними органами держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 27 березня 1997 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_020.

78. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: Указ Президента України № 816/2007 від 03 вересня 2007 р./Президент України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/816/2007>.

79. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності: Закон України № 2608-17 від 19

жовтня 2010 р./Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2608-17/ed20101117>.

80. Про затвердження переліку органів ліцензування: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF>(втратила чинність).

81. Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2000 р. № 1719/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1719-2000-%D0%BF>(втратила чинність).

82. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 липня 2001 р. № 756/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/756-2001-%D0%BF>(втратила чинність).

83. Про деякі питання практики застосування окремих норм чинного законодавства при вирішенні спорів: Лист Вищого арбітражного суду України № 01-8/453 від 26 червня 1995 р./Вищий арбітражний суд України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_453800-95.

84. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава": Програма Президента України від 02 червня 2010 р./ Президент України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.

85. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності": Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1170-р від 16 листопада 2011 р./КМУ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1170-2011-%D1%80>.

86. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р./Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

87. Угода про коаліцію депутатських фракцій: Угода від 27 листопада 2014 р./ Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

88. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником і Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1 мільярда 800 мільйонів євро): Закон України № 538-19 від 18 червня 2015 р./Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-19>.

89. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: проект Закону України № 0934 від 27 листопада 2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52683.

90. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

91. Про схвалення Концепції подальшого реформування дозвільної системи в Україні на 2014-2016 роки шляхом конвергенції (зближення) засобів державного регулювання господарської та професійної діяльності: проект Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.dkrp.gov.ua/print/2791>.

92. План роботи Громадської ради при Державній регуляторній службі на 2016 рік. *Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби*. URL: <http://www.dkrp.gov.ua/info/4903.htm>.

93. Барахтян Н.В. Сучасний стан правового регулювання ліцензування господарської діяльності: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 166-172.

94. Провоторова Є. Правові аспекти визначення критеріїв видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 4. С. 23-25.

95. Авер'янова Є.В. Поняття ліцензування господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 59-63.

96. Аверьянова Е.В. Формирование и развитие законодательства Украины о лицензировании хозяйственной деятельности. *Legea și viața*. 2018. №2/2. С. 3-6.

97. Авер'янова Є.В. Особливості ліцензування господарської діяльності. *Юриспруденція - базова складова частина інтеграційних процесів і сучасної правової поведінки*: Матеріали Міжнар. наук. - практ. конф. (Кишинів, Молдова, 7-9 листопада 2017 року). Кишинів, 2017. С. 133-136.

98. Зельдіна О.Р., Авер'янова Є.В. Щодо господарсько-правової природи ліцензування господарської діяльності. *Актуальні питання економіки, фінансів, обліку та права в сучасних умовах*: Збірник тез доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 10 вересня 2018 року): у 3 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. 63 с. С. 57-59.

99. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.

100. Волченко О. Деякі аспекти аналізу Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності». URL: <http://jurblog.com.ua/2015/07/deyaki-aspekti-analizu-zakonu-ukrayini-pro-litsenzuvannya-vidiv-gospodarskoyi-diyalnosti/>.

101. Баженова А. А. Реформування нормативно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 104-108.

102. Акт планової перевірки додержання Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, вимог законодавства ліцензування господарської діяльності у сфері телекомунікацій від 12 травня 2017 р. № 4/45-Л-2017. *Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби України*. URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/akt-planovoyi-perevirky-doderzhannya-natsionalnoyu-komisiyeyu-shho-zdiysnyuye-derzhavne-regulyuvannya-u-sferi-zv-yazku-ta-informatyzatsiyi-vymog-zakonodavstva-litsenzuvannya-gospodarskoyi-diyalnosti-u/.

103. Акт планової перевірки додержання Державною архітектурно-будівельною інспекцією України вимог законодавства у сфері ліцензування будівництва об'єктів IV і V категорії складності від 09 грудня 2016 р. № 10/82-Л-2016. *Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби України*. URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/akt-planovoyi-perevirky-doderzhannya-

derzhavnoyu-arhitekturno-budivelnouy-inspektsiyeyu-ukrayiny-vymog-zakonodavstva-u-sferi-litsenzuvannya-budivnytstva-ob-yektiv-iv-v-kategoriyi-skladnosti-vid-09-g/.

104. Акт позапланової перевірки додержання виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) вимог законодавства у сфері ліцензування освітньої діяльності закладів освіти від 03 травня 2017 р. № 51-Л-2017. *Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби України*. URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/akt-pozaplanovoyi-perevirky-doderzhannya-vykonavchym-organom-kyuyivskoyi-miskoyi-rady-kyuyivskoyu-miskoyu-derzhavnoyu-administratsiyeyu-vymog-zakonodavstva-u-sferi-litsenzuvannya-osvitnoyi-diyalnosti-za/.

105. Акт планової перевірки додержання вимог законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї; у сфері охоронної діяльності Міністерством внутрішніх справ України від 17 червня 2016р. № 2/20-Л-2016. *Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби України*. URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/akt-planovoyi-perevirky-doderzhannya-vymog-zakonodavstva-u-sferi-litsenzuvannya-gospodarskoyi-diyalnosti-z-vyrobnytstva-ta-remontu-vognepalnoyi-zbroyi-nevijskovogo-pryznachennya-boyeprypasiv-neyi/.

106. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України № 2806-15 від 06 вересня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. ст.483.

107. Про затвердження Порядку подання органу ліцензування документів в електронній формі: Постанова Кабінету Міністрів України № 363 від 24 травня 2017 р./КМУ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/363-2017-%D0%BF>.

108. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України № 835-19 від 26 листопада 2015р./ ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.

109. Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України № 4442-VI від 23 лютого 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 49. ст.553.

110. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я: Закон України № 2002-VIII від 06 квітня 2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 21. ст.245.

111. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI/Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

112. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-16/Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

113. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03 листопада 2016 р. № 1728-VIII/Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>.

114. Позиція ДРС щодо застосування Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» при здійсненні органами ліцензування контролю за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов. *Офіційний веб-сайт ДРС України*. URL: http://www.drs.gov.ua/state_supervision/pozytsiya-drs-shhodo-zastosuvannya-zakonu-ukrayiny-pro-tymchasovi-osoblyvosti-zdijsnennya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-pry-zdijsnenni-organamy-litsenzuvannya/.

115. Про затвердження переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України “Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”: Постанова від 18 грудня 2017 р. № 1104/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1104-2017-%D0%BF>.

116. Про ринок природного газу: Закон України № 329-VIII від 09 квітня 2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 27. ст.234.

117. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України № 448/96-ВР від 30 жовтня 1996 р./Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>.

118. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України № 1540-VIII від 22 вересня 2016 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 51. ст.833.

119. Про затвердження Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) - діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами): Рішення НКЦПФР від 23 липня 2013 р. № 1281/НКЦПФР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1576-13/print0908915377764174>.

120. Про затвердження порядку зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів): Рішення НКЦПФР від 14 травня 2013 р. № 816/НКЦПФР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0862-13>.

121. Шапочкіна М.В. Адміністративно-припинювальні санкції у сфері ліцензування: теорія і практика. *Часопис Київського університету права*. 2015.№ 3. С. 164-168.

122. Піцикевич В.В. Зупинення дії ліцензії як ефективний захід впливу на ліцензіата-порушника. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015.№ 6. С. 58-63.

123. Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 361/Кабінет Міністрів України. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361-2017-%D0%BF> .

124. Про затвердження Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 182./Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 23. ст. 916.

125. Аналітичний звіт Голови Державної регуляторної служби України. *Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби України*. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/analitichnyj-zvit-drs-za-2017-rik/>.

126. Про банки і банківську діяльність: Закон України № 2121-III від 07 грудня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5-6. ст.30.

127. Про телебачення і радіомовлення: Закон України № 3759-XII від 21 грудня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. N 10. ст. 43.

128. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України № 481/95-ВР від 19 грудня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. N 46. ст. 345.

129. Про освіту: Закон України № 2145-VIII від 05 вересня 2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 38-39. ст.380.

130. Про архітектурну діяльність: Закон України № 687-XIV від 20 травня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. N 31. ст.246.

131. Про лікарські засоби: Закон України № 123/96-ВР від 04 квітня 1996 р./ Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/123/96-вр>.

132. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон України № 60/95-ВР від 15 лютого 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. N 10. ст.60.

133. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України № 959-XII від 16 квітня 1991 р./ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/959-12>.

134. Про ринок електричної енергії: Закон України № 2019-VIII від 13 квітня 2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 27-28. ст.312.

135. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом: Постанова КМУ № 1001-2015-п від 02 грудня 2015 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2015-%D0%BF>.

136. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України №609 від 05 серпня 2015 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>.

137. Про Національний банк України: Закон України № 679-XIV від 20 травня 1999 р. /ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

138. Про Службу безпеки України: Закон України № 2229-XII від 25 березня 1992 р./ ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

139. Про затвердження форми та змісту ліцензії: Наказ № 781/38 від 14 липня 2015 р./Мінекономрозвитку, Державна регуляторна служба. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0848-15>.

140. Про затвердження Регламенту Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування: Наказ № 783/40 від 14 липня 2015 р./Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна регуляторна служба України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0847-15>.

141. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури: Постанова №1396 від 05 грудня 2007 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF>.

142. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання: Постанова від 22 березня 2017 р. № 308/ Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0308874-17>.

143. Про затвердження Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) - депозитарної діяльності та клірингової діяльності: Рішення № 862 від 21 травня 2013 р./ НКЦПФР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0897-13/page>.

144. Деякі питання ліцензування господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації

(відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного переліку: Постанова № 282 від 06 квітня 2016 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/282-2016-%D0%BF/page>.

145. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України № 2042-VIII від 18 травня 2017 р./ Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>.

146. Про розгляд проекту постанови Кабінету Міністрів України: лист ДРС № 5133/0/20-17 від 04 липня 2017 р. *Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби України*. URL: http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/5133_04_07_17.pdf.

147. Звіт (результати) дослідження ринку випуску та проведення лотерей/Антимонопольний комітет України. *Офіційний веб-сайт Антимонопольного комітету України*. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=139910&schema=main>.

148. Про державні лотереї в Україні: Закон України № 5204-VI від 06 вересня 2012р./Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17>.

149. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: Постанова № 103 від 11 лютого 2015 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF/>.

150. Хромов О.І. Умови здійснення регулярних пасажирських перевезень автобусним транспортом. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1112-1118.

151. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів): Постанова КМУ № 929 від 30 листопада 2016 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/929-2016-%D0%BF>.

152. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження КМУ № 820-р від 08 листопада 2017 р. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>.

153. Ляшук Р. Правові основи здійснення автомобільних перевезень. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Серія: Юридичні науки. 2017. Випуск 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_2_4.

154. Про дошкільну освіту: Закон України № 2628-III від 11 липня 2001 р. /Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.

155. Про загальну середню освіту: Закон України № 651-XIV від 13 травня 1999 р. /Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.

156. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР/Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80>.

157. Пшенична Л. Забезпечення якості вищої освіти в контексті імплементації Закону України «Про вищу освіту». *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2017. №2 (66). С.113-128.

158. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка. 1970—1980. Т. 1, 1970.

159. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка. 1970—1980. Т. 6, 1975.

160. Деревянко Б.В. Ліцензування як засіб регулюючого впливу держави на діяльність навчальних закладів. *Форум права*. 2011. № 4. С. 167–178.

161. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 04 листопада 1950 р./Рада Європи. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

162. Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення: Закон України № 538/97-ВР від 23 вересня 1997 р. /Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>.

163. Про затвердження Методики розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та

видачу дубліката ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги: Постанова № 412 від 13 квітня 2011 р./Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/412-2011-%D0%BF>.

164. Про затвердження Положення про порядок видачі ліцензії провайдера програмної послуги: Рішення № 2979 від 28 грудня 2011 р./Національна рада з питань телебачення і радіомовлення. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0351-12>.

165. Про затвердження форм заяв, необхідних для ліцензування телерадіомовлення: Рішення № 2434 від 18 грудня 2013 р./Національна рада з питань телебачення і радіомовлення. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0043-14>.

166. Про затвердження форми ліцензії на мовлення: Рішення № 2433 від 18 грудня 2013 р. /Національна рада з питань телебачення і радіомовлення. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0041-14>.

167. Європейська конвенція про транскордонне телебачення: Конвенція № ETS(132) від 05 травня 1989 р. /Рада Європи. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_444.

168. Андрусів У. Б. Правовий статус організацій мовлення. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 185-189.

169. Красноступ Г. М. Перспективи правового регулювання ліцензування у сфері надання аудіовізуальних медіапослуг. *Право і суспільство*. 2015. № 6(3). С. 113-118.

170. Международные стандарты и зарубежная практика регулирования журналистики: учебное пособие. Издание ЮНЕСКО. Москва. 2011. 360 с.

171. Про заяви ТОВ «ТРВК «МАСТЕР», м. Харків, щодо переоформлення та продовження строку дії ліцензії на мовлення (НР № 00185-м від 12.02.2010) (ефірне, позивні: «ВЕСТИ.РАДИО»): Рішення Нацради № 224 від 23 лютого 2017р. URL: <https://www.nrada.gov.ua/decisions/pro-zayavy-tov-trvk-master-m-harkiv-shhodo-pereofmlennya-ta-prodovzhennya-stroku-diyi-litsenziyi-na-movlennya-nr-00185-m-vid-12-02-2010-efirne-pozyvni-vesty-radyo/>.

172. Мамука С.Л. Особливості формування державної регуляторної політики у сфері телебачення і радіомовлення в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10msltru.pdf>.

173. Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2017 рік. *Офіційний веб-сайт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення*. URL: <https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/Zvit-Natsrady-2017.pdf>.

174. Кашперський О. В. Поняття та зміст ліцензування певних видів господарської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1164-1169.

175. Косович В. Судова практика як засіб подолання недоліків нормативно-правових актів України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 62. С. 14–22.

176. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 грудня 2017 р. (справа № 804/2044/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72061542>.

177. Постанова Житомирського адміністративного суду від 06 березня 2018 р. (справа № 806/1685/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72604860>.

178. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 01 березня 2018 р. (справа № 820/6552/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72546566>.

179. Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 26 лютого 2018 р. (справа № 816/2200/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72646111>.

180. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 жовтня 2017 р. (справа № 826/2363/15). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70324921>.

181. Загальна теорія держави і права: (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції) : навч. посіб./ за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 400 с.

182. Єлісеєва М.В. Практика розгляду судами справ щодо порушень у частині ліцензування суб'єктів охоронної діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. №3. С. 93-95.

183. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х/Верховна Рада УССР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/para1719#n1719>.

184. Постанова Печерського районного суду міста Києва від 20 жовтня 2017 р. (справа № 757/32999/16-п). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71202869>.

185. Постанова Печерського районного суду міста Києва від 19 листопада 2016 р. (справа № 757/32997/16-п). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71230892>.

186. Постанова Печерського районного суду міста Києва від 19 листопада 2016 р. (справа № 757/33020/16-п). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71230364>.

187. Постанова Печерського районного суду м. Києва від 01 грудня 2016 р. (справа № 757/33018/16-п). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63204259>.

188. Постанова Печерського районного суду м. Києва від 01 грудня 2016 р. (справа № 757/32995/16-п). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63204072>.

189. Постанова Вищого адміністративного суду України від 16 листопада 2016 р. (справа № 826/26553/15). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62962021>.

190. Tre Traktörer aktiebolag v. Sweden: Judgment. 07/07/1989. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57586%22%5D%7D>.

191. Рисовський проти України: Рішення від 20 жовтня 2011 р. /Європейський суд з прав людини. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_854.

192. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 25 січня 2018 р. (справа № 820/5265/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71910610>.

193. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 06 лютого 2018 р. (справа № 807/2028/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72025840>.

194. Постанова Рівненського окружного адміністративного суду від 29 вересня 2017 р. (справа № 817/1063/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69532198>.

195. Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2018 р. (справа № 820/2767/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72486655>.

196. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. (справа № 813/542/15). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62019850>.

197. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 31 серпня 2016 р. (справа №826/7396/16). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60197483>.

198. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13 червня 2017 р. (справа № №826/7396/16). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67196572>.

199. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 05 липня 2017 р. (справа № 826/5902/16). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67658369>.

200. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 13 грудня 2016 р. (справа № 826/25387/15). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63432524>.

201. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 05 лютого 2018 р. (справа № 826/16196/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72063156>.

202. Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities: Rec(80)2 of 11 March 1980/The Committee of Ministers, Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.

203. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5/Міністерство юстиції України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17>.

204. Рішення окружного адміністративного суду міста Києва від 15 січня 2018 (справа № № 826/25346/15). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71575671>.

205. Постанова Окружного адміністративного суд м. Києва від 27 вересня 2016 р. (справа № 826/25370/15). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61587394>.

206. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 9 від 06 листопада 2009 р./Пленум Верховного Суду України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09>.

207. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 11 від 29 травня 2013 р./Пленум Верховного Суду України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0011600-13>.

208. Рішення Господарського суду Закарпатської області від 29 грудня 2015 р. (справа № 907/1177/15). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54807999>.

209. Рішення Господарського суд міста Києва від 06 липня 2017 р. (справа №910/6148/17). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67709415>.

210. Резнікова В. Зловживання процесуальними правами: господарсько-процесуальний аспект проблеми. *Слово національної школи суддів України*. 2013. №3(4), С.124-137.

211. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України № № 1798-ХІІ від 06 листопада 1991/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

212. Голдер (Golder) проти Об'єднаного Королівства: судове рішення від 21 лютого 1975 р./Європейський суд з прав людини. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_086.

213. Меньшакова проти України: судове рішення від 08 квітня 2010 р./Європейський суд з прав людини. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_766.

214. Перетяка та Шереметьєв проти України: судове рішення від 21 грудня 2010 р./Європейський суд з прав людини. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_657.

215. Постанова Вищого господарського суду України від 23 листопада 2017 р. (справа № 920/223/17). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70584991>.

216. Провоторова Є.В. Правове регулювання ліцензування експорту/імпорту товарів. *Законодательное обеспечение экономической политики государства и юридическое образование: Материалы междунар. научно-практ. конф. (Донецк-Святогорск, 16-17 апреля 2009 года)*. Донецк: Юго-восток, 2009. 285 с. С. 213-215.

217. Авер'янова Є.В. Порядок отримання ліцензій на здійснення господарської діяльності: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник приватного та публічного права*. 2017. № 6. Т.3. С. 3-8.

218. Авер'янова Є.В. Щодо контролю та нагляду у сфері ліцензування господарської діяльності. *Право та державне управління*. 2018. № 1. С. 65-71.

219. Авер'янова Є.В. Ліцензування господарської діяльності у спеціальному порядку: характерні риси та напрями удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7. С. 64-69.

220. Авер'янова Є.В. Судова практика як основа вдосконалення законодавства України у сфері ліцензування господарської діяльності. *Jurnaluljuridic national: teorie și practică*. 2018. № 3(31). С. 71- 75.

221. Авер'янова Є.В. Деякі питання правонаступництва у ліцензуванні. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: Матеріали міжнар. наук. - практ. конф. (м. Одеса, 9 березня 2018). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 71-74.

222. World Bank Group. Doing business 2018. Reforming to create jobs. URL:<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>.

223. Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/index.html>.

224. Пак Е.В., Полянова Т.Н. Единая транспортная политика Европейского Союза: как пример для Евразийского Экономического Союза. *Вестник МГИМО-Университета*. 2015. № 3 (42). с. 199–209.

225. Güterkraftverkehrsgesetz vom 22. Juni 1998 (BGBl. I S. 1485). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/g_kg_1998/BJNR148510998.html.

226. Establishing common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC: Regulation (EC) No 1071/2009 of 21 October 2009 /the European Parliament and the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R1071>.

227. On common rules for access to the international road haulage market: Regulation (EC) No 1072/2009 of 21 October 2009/The European Parliament and the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32009R1072>.

228. Piotr Lewandowski. Attempts to protect the internal market for road transport in specific European Union countries. *Scientific Journals Zeszyty Naukowe of the Maritime University of Szczecin*. no.47 (119). 2016. pp. 141-146.

229. European Parliament's Committee on Transport and Tourism. Development and implementation of EU road cabotage: annex. 2013. URL: https://www.transportforetagen.se/Documents/Publik_F%C3%B6rbunden/Transportindustrif%C3%B6rbundet/Annex%20Final%20cabotage%20EU%20study.pdf.

230. Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/kredwg/BJNR008810961.html>.

231. Guide to assessments of licence applications/European central bank, Banking supervision. URL: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/licensing_and_fintech/ssm.guide_to_assessment_of_credit_institution_licensing_applications_draft.en.pdf.

232. Конопатська Л. В., Гойванюк М. П. Ліцензування банківської діяльності: світовий досвід та практика в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2013. Вип. 2 (22). С. 60-68.

233. On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC: Directive 2013/36/eu of 26 June 2013/ The European Parliament and The Council. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0036&from=EN>.

234. Federal Financial Supervisory Authority. Notes regarding the licensing for conducting cross-border banking business and/or providing cross-border financial services. URL: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Merkblatt/mb_050401_grenzueberschreitend_en.html.

235. European Banking Federation. Statistical annex. URL: <https://www.ebf.eu/facts-and-figures/statistical-annex/>.

236. Gaststättengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998 (BGBl. I S. 3418). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gastg/>

237. Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia (Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien). Entry into force: 01 September 2017. URL: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV_20_english_version.pdf.

238. Pagliero M., Timmons E. Occupational regulation in the European legal market. *The European Journal of Comparative Economics*. № 10(2). pp. 243-265/
239. European Commission. Regulated professions database. URL: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=stat_ranking&b_services=false.
240. Bundesärzteordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 1987 (BGBl. I S. 1218). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/b_o/BJNR018570961.html.
241. Скасків Т. Індивідуальне ліцензування лікарської практики: погляд юриста та зарубіжний досвід. *Український медичний часопис on-line*. 29.06.2017 р. URL: <https://www.umj.com.ua/article/110616/individualne-litsenzuvannya-likarskoyi-praktiki-poglyad-yurista-ta-zarubizhnij-dosvid>.
242. Договір про заснування Європейської Спільноти: Договір від 25 ,thtpruz 1957р./Європейська економічна спільнота. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
243. Kovacs E., Schmidt A. E., Szocska G., Busse R., McKee M., and Legido-Quigley H. Licensing procedures and registration of medical doctors in the European Union. *Clinical Medicine*. 2014. Vol 14. No 3. pp. 229–238.
244. On the recognition of professional qualifications: Directive 2005/36/eu of 7 September 2005/The European Parliament and The Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>.
245. Gangmasters (Licensing) Act 2004: Act of the Parliament of the United Kingdom of 8 July 2004. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/11/crossheading/licensing>.
246. Gambling Act 2005: Act of the Parliament of the United Kingdom of 7 April 2005. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>.
247. Gambling Commission. Industry statistics. URL: <http://www.gamblingcommission.gov.uk/news-action-and-statistics/Statistics-and-research/Statistics/Industry-statistics.aspx>.

248. Изряднова О. И. Анализ мировой практики государственного регулирования деятельности в сфере азартных игр и практики управления игорными зонами. Москва, 2016. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/1446.pdf>.

249. The Licensing Act 2003: Act of the Parliament of the United Kingdom of 10 July 2003. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/17/contents>.

250. The Taxi Licensing Regulations (Northern Ireland) 2015: Statutory Rules of Northern Ireland of 2 December 2015 No. 393. URL: <https://www.legislation.gov.uk/nisr/2015/393/regulation/4/made>.

251. Kenneth M. G. Regulation of taxi markets in developing countries: Issues and options. *The World Bank. Transport Note*. No. TRN-3. February 2005. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/214578-1099488338138/20522187/TRN-3_Taxi_Reg.pdf.

252. Taxi and Private Hire Vehicle Statistics: England 2017/ Statistical Release. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/642759/taxi-private-hire-vehicles-2017.pdf.

253. Непомнящий О.М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30.

254. Humphris, A., Koumenta, M. The effects of occupational licensing on employment, skills and quality: A case study of two occupations in the UK. 2015. URL: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13364/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

255. Medical Act 1983: Act of the Parliament of the United Kingdom of 26 July 1983. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/54/contents>.

256. Solé, M., Panteli, D., Risso-Gill, I., Döring, N., Busse, R., McKeeF, M., and Legido-Quigley, H. How do medical doctors in the European Union demonstrate that they continue to meet criteria for registration and licencing? *Clinical Medicine*. 2014. Vol 14. No 6. pp. 633–639.

257. Pagliero, M., Timmons, E. Occupational Regulation in the European Legal Market. *The European Journal of Comparative Economics*. Vol.10. №. 2. pp. 243-265.

258. Kaluzynska, M. How effective are administrative simplification policies? Actions for reducing administrative burdens; role of an overall administrative procedure legal framework; factors of success and failure. Ankara. 8-9 May 2008. URL: <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Poland-Simplification-of-legislation-in-Poland-2008.pdf>.

259. The World Bank and the International Finance Corporation. Doing business 2013. Smarter regulations for small and medium-size enterprises. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>.

260. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20041731807>.

261. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20011251371>.

262. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030860789>.

263. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20111630981>.

264. Gis, W., Waśkiewicz, J. Development of the international freight transport sector in Poland against the background of the EU market. *Combustion Engines*. 2017.171(4). pp. 181-184.

265. Van der Loo, G., Van Elsuwege, P., Petrov, R. The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument. *EUI Department of Law Research Paper*. No. 2014/09. URL: <https://ssrn.com/abstract=2464681>.

266. Bureau of Economic and Business Affairs. Investment Climate Statement: Report. March 2013. URL: <https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204716.htm>.

267. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20112771634>.

268. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI/Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

269. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова від 16 серпня 1999 р. N 1496/ Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF>.

270. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

271. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ від 11 червня 1998 р. № 615/98/Президент України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615/98/ed20110930> (втратив чинність).

272. Гришак С.В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Форму права*. 2012. № 4. С.273-277.

273. Недов С.Л. Поняття і принципи впровадження міжнародно-правових актів у кримінальне законодавство України. *Право і суспільство*. 2017. № 1. С. 236-239.

274. Смолярова М.Л., Аристархова А.С. Поняття та зміст адаптації законодавства про працю України до законодавства Європейського Союзу. *Право та державне управління*. 2011. № 2. С.19-22.

275. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз : монографія. Харків : Право. 2013. 760 с.

276. Тарасов О.В. Адаптація, імплементація чи гармонізація права ЄС? *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики*: зб. наукових статей за матеріалами наук. конф. м. Харків, 24 трав. 2016 р. С. 30–39.

277. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. №1 . С. 338-343.

278. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами: Угода від 14 червня 1994 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_012 (втратила чинність).

279. Spiliopoulos O. The EU-Ukraine Association Agreement As A Framework Of Integration Between The Two Parties. *Procedia Economics and Finance*. no. 9 (2014). pp. 256 – 263.

280. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (втратило чинність).

281. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF>.

282. Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок»: Проект закону. URL: <https://mtu.gov.ua/projects/view.php?P=88>.

283. Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок»: Проект закону. URL: <https://mtu.gov.ua/projects/162/>.

284. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017 році. URL: https://eu-ua.org/sites/default/files/imce/layout_16_02_final.pdf.

285. On the authorisation of electronic communications networks and services: Directive 2002/20/EC of 7 March 2002/The European Parliament and The Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0020>.

286. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 04 червня 2015 № 509-VIII/Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19>.

287. Про електронні комунікації: Проект Закону України № 3549-1 від 11 грудня 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57401.

288. On the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II): Directive 2009/138/EC of 25 November 2009/ The European Parliament and The Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0138>.

289. Про страхування: Закон України № 85/96-ВР від 07 березня 1996 р./Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр>.

290. Пинчук А. Перспективы развития украинского страхового законодательства в условиях адаптации к европейским стандартам государственного управления. *Legea și viața*. Nr. 11/3 (263). 2013. с. 140-143.

291. Про страхування: Проект Закону № 1797-1 від 06 лютого 2015 р. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904.

292. Relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast): Directive 2006/48/EC of 14 June 2006/ The European Parliament and The Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0048> (втратила чинність).

293. On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC: Directive 2013/36/EU of 26 June 2013/The European Parliament and The Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013L0036>.

294. Про кредитні спілки: Закон України № 2908-III від 20 грудня 2001 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>.

295. Публічний звіт про діяльність національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2017 рік. *Офіційний веб-сайт Нацкомфінпослуг*. URL: https://www.nfp.gov.ua/files/ZVIT2017/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2_2017.pdf.

296. Про схвалення Стратегії імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту (“дорожньої карти”): Розпорядження Кабінету Міністрів України № 747-р від 11 жовтня 2017 р. /Кабінет Міністрів України. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-р>.

297. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим,

морським транспортом: Постанова Кабінету Міністрів України № 1186 від 23 грудня 2015 р. /Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1186-2015-%D0%BF>.

298. Про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України: Постанова КМУ № 1095 від 06 вересня 2017 р. /Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF>.

299. Майборода Ю.В. Європейський досвід ліцензування господарської діяльності на автомобільному транспорті. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Економічні науки. Випуск 7. Частина 2. 2014. с. 33-36.

300. Regulation (EC) No 1073/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 on common rules for access to the international market for coach and bus services, and amending Regulation (EC) No 561/2006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1073>.

301. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу: Проект Закону № 7386 від 08 грудня 2017р. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63124.

302. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу: Проект Закону № 4683 від 17 травня 2017. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59136.

303. Миколенко О.І. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу як соціально-правове явище. *Правова держава*. 2016. № 22. С. 151-156.

304. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезень пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом та

визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: проект Постанови Кабінету Міністрів України. <https://mtu.gov.ua/projects/168/>.

305. Аналіз регуляторного впливу проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом»/Державна служба з безпеки на транспорті. URL: http://dsbt.gov.ua/sites/default/files/imce/Gromadkist/16-04-2018/arv_1.pdf.

306. On the licensing of railway undertakings: Council Directive 95/18/EC of 19 June 1995. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31995L0018> (втратила чинність).

307. Establishing a single European railway area: Directive 2012/34/EU of 21 November 2012/The European Parliament and The Council. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32012L0034>.

308. Никифорок О. Імплементация директив ЕС щодо залізничного транспорту в законодавство України: позитивні та негативні наслідки. *Економіст*. №10. 2013. С.15-20.

309. Про залізничний транспорт України: Проект Закону № 7316 від 17 листопада 2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62929.

310. Аверьянова Е.В. Адаптация законодательства Украины в сфере лицензирования хозяйственной деятельности к законодательству ЕС. *Legea și viața*. 2018. № 9. С. 3-7.

ДОДАТКИ

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення системи ліцензування господарської діяльності)»

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

I. Внести наступні зміни до законодавчих актів:

1. у Господарському кодексі України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст.144 із наступними змінами) частину третю статті 13 викласти у наступній редакції:

«3. Ліцензування господарської діяльності – це засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Відносини, пов'язані з ліцензуванням видів господарської діяльності, регулюються законом.»

2. у Цивільному кодексі України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356 із наступними змінами) частину другу статті 50 доповнити реченням наступного змісту:

«Фізична особа-підприємець може здійснювати окремі види діяльності, перелік яких встановлюється законом, після одержання нею спеціального дозволу (ліцензії).»

3. у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 23, ст.158 із наступними змінами):

3.1. пункт 6 частини першої статті 1 викласти в наступній редакції: «6) ліцензування господарської діяльності – це засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів

державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.»

3.2. частину другу статті 2 доповнити пунктами 4 та 5 наступного змісту:

«4) зовнішньоекономічна діяльність, яка ліцензується відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»;

5) надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)».

3.3. статтю 3 доповнити новою частиною наступного змісту: «3. Ліцензування виду господарської діяльності запроваджується виключно у випадку його відповідності принаймні одному з наступних критеріїв:

- наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності. Цей інтерес може бути обумовлений наступними чинниками: діяльність становить потенційну загрозу обороні або безпеці держави; провадження господарської діяльності становить небезпеку для навколишнього середовища чи є небезпечною для життя невизначеного кола осіб, які не приймають участі в її провадженні; діяльність приносить високі прибутки та підлягає підвищеному контролю з боку держави.

- необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності.

Ліцензування видів господарської діяльності, які не відповідають зазначеним у цій частині критеріям, забороняється.»

3.4. у частині другій статті 6 «Повноваження органів ліцензування»:

3.4.1. пункт 3 викласти в наступній редакції:

«здійснює контроль за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов, розроблених відповідно до цього Закону, та за результатами перевірки приймає рішення»;

3.4.2. доповнити частину новим пунктом наступного змісту:

«12) здійснює перевірку відповідності матеріально-технічної бази здобувача ліцензійним умовам у визначених Законом випадках.»

3.5. у частині першій статті 7:

3.5.1. пункт 24 викласти в наступній редакції:

«24) перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, які ліцензуються з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері діяльності транспорту»;

3.5.2. пункти 2 «надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)» та 25 «зовнішньоекономічна діяльність відповідно до статті 16 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність"» - виключити;

3.6. доповнити частину першу статті 13 новими абзацами наступного змісту:

«У межах загального строку, встановленого для розгляду заяви, та до видачі ліцензії орган ліцензування здійснює перевірку відповідності ліцензійним умовам матеріально-технічної бази здобувача у разі звернення його з метою отримання ліцензії на провадження одного з наступних видів діяльності:

а) перевезення пасажирів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом;

б) перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом;

в) будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками;

г) медична практика;

г) захоронення побутових відходів;

д) виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів).

Забороняється проведення перевірки відповідності ліцензійним умовам матеріально-технічної бази здобувача ліцензії на види діяльності, не передбачені цією частиною. Зазначене правило не поширюється на перевірку правонаступника ліцензіата у випадках, передбачених цим Законом.

Перевірка здійснюється за місцем провадження діяльності здобувача у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.».

3.7. статтю 13 доповнити після частини шістнадцятої новими частинами наступного змісту:

«17. Якщо здобувачем ліцензії до органу ліцензування у встановленому порядку подано заяву про видачу ліцензії та відповідні документи у повному обсязі, але у визначений законом строк органом ліцензування рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі не прийнято або не оприлюднено у відповідності до частини сьомої цієї статті, суб'єкт господарювання через 10 днів з дня закінчення строку встановленого для прийняття рішення отримує право здійснювати господарську діяльність із застосуванням принципу мовчазної згоди.

Принцип мовчазної згоди не застосовується до видів діяльності, зазначених у частині другій статті 2 цього Закону, а також діяльності у сфері обігу цінних паперів, виробництва та ремонту вогнепальної зброї, виробництва вибухових матеріалів.

18. Підтвердженням подання заяви і документів для отримання ліцензії є копія опису прийнятих органом ліцензування документів з відміткою про дату їх прийняття або підтвердження отримання електронних документів відповідно до частини восьмої статті 12 цього Закону.

19. Застосування принципу мовчазної згоди не позбавляє органи ліцензування обов'язку видати ліцензію або прийняти рішення про відмову у її видачі. Органи ліцензування не мають права анулювати ліцензію, яка не була видана при застосуванні принципу мовчазної згоди.

20. Суб'єкт господарювання має право провадити господарську діяльність, яка підлягає ліцензуванню, без отримання ліцензії у разі відсутності ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності. Такий суб'єкт господарювання користується всіма правами щодо здійснення виду діяльності, ліцензійні умови провадження якої відсутні, які він мав би отримавши відповідну ліцензію.

Суб'єкт господарювання, який через відсутність ліцензійних умов провадив без ліцензії господарську діяльність, що підлягає ліцензуванню, зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня набрання чинності нормативно-правовим актом, яким затверджено відповідні ліцензійні умови, подати заяву про видачу ліцензії з додержанням вимог статей 10 та 11 цього Закону.

Здобувач ліцензії, який подав заяву у строк, встановлений абзацом другим цієї частини, має право продовжувати здійснення діяльності, що підлягає ліцензуванню, до розгляду заяви у порядку, встановленому цією статтею та статтею 12 цього закону. Подальше провадження діяльності, яка потребує ліцензування, без отримання відповідної ліцензії забороняється.»;

3.8. доповнити після статті 13 новою статтею наступного змісту:

«Стаття 13¹. Особливості проведення конкурсу на отримання ліцензій для видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів

З метою забезпечення ефективного та вигідного для держави використання обмежених ресурсів, ліцензування видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів, у разі надходження кількох заяв про видачу ліцензій, здійснюється тільки за результатами відкритих конкурсів.

Порядок проведення конкурсів на отримання ліцензій встановлюється Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачене законами України.»

3.9. статтю 14 доповнити після частини п'ятої новою частиною наступного змісту:

«6. Плата за видачу ліцензії не справляється у випадках здійснення діяльності без отримання ліцензії із застосуванням принципу мовчазної згоди або у разі відсутності відповідних ліцензійних умов.»

3.10. у статті 15:

3.10.1. частину п'яту викласти в наступній редакції:

«Якщо ліцензіат припиняється в результаті поділу, то лише один правонаступник, до якого переходить більша частина матеріально-технічної бази ліцензіата, за згодою правонаступників має право провадити вид господарської

діяльності, на провадження якого ліцензіат мав ліцензію. Такий правонаступник не пізніше, ніж через п'ять робочих днів після державної реєстрації припинення ліцензіата шляхом поділу, зобов'язаний звернутися до органу ліцензування з проханням проведення позапланової перевірки відповідності його ліцензійним вимогам. Орган ліцензування зобов'язаний за такою заявою призначити та провести позапланову перевірку протягом строку, що не перевищує п'яти робочих днів після отримання заяви правонаступника ліцензіата. Якщо позапланова перевірка продемонструвала відповідність правонаступника ліцензійним умовам, він має право провадити протягом строку, що не перевищує шести місяців, такий вид господарської діяльності на підставі раніше виданої ліцензії для забезпечення завершення організаційних заходів, пов'язаних з одержанням нової ліцензії на його провадження. Після закінчення цього строку правонаступник зобов'язаний отримати нову ліцензію, а раніше видана ліцензія підлягає анулюванню.»

3.10.2. у частині сьомій після слів та розділових знаків «Право на здійснення виду господарської діяльності, на який отримано ліцензію, може переходити від ліцензіата, що був фізичною особою - підприємцем, до іншої фізичної особи, яка є її спадкоємцем» доповнити словами «виключно, якщо здійснення ліцензіатом цього виду діяльності не було пов'язано із його особистими професійними якостями, наявністю безпосередньо у нього знань та навичок, необхідних для отримання ліцензії».

3.11. доповнити після статті 15 новою статтею наступного змісту:

«Стаття 15¹. Зупинення дії ліцензії

1. Зупиненням дії ліцензії є тимчасове позбавлення ліцензіата права провадити вид діяльності, який підлягає ліцензуванню.

Зупинення дії ліцензії відбувається на підставі відповідного рішення органу ліцензування на визначений ним строк, що не може перевищувати шість місяців з дати прийняття рішення.

2. Зупинення дії ліцензії може бути добровільним (за заявою ліцензіата) та примусовим.

Ліцензія на провадження виду господарської діяльності може бути зупинена в повному обсязі або частково.

3. Підставою для добровільного зупинення дії ліцензії є відповідна заява ліцензіата. Заява ліцензіата про зупинення дії ліцензії має містити відомості про строк зупинення дії ліцензії з урахуванням вимог абзацу другою частини першої цієї статті.

Орган ліцензування зобов'язаний прийняти рішення про зупинення дії ліцензії протягом трьох робочих днів з дня надходження заяви ліцензіата, крім випадку подання ліцензіатом такої заяви після видання органом ліцензування розпорядження про проведення перевірки додержання цим ліцензіатом вимог ліцензійних умов. У зазначеному випадку дія ліцензії не може бути зупинена за заявою ліцензіата до проведення перевірки та усунення порушень ліцензійних умов (у разі їх наявності).

4. Підставами для примусового зупинення дії ліцензії є:

а) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності;

б) несплата за видачу ліцензії відповідно до частини другої статті 14 цього Закону.

5. Орган ліцензування може зупинити дію ліцензії з підстави, визначеної пунктом «б» частини четвертої цієї статті, на строк не більше двох місяців з дати прийняття відповідного рішення.

6. Орган ліцензування протягом п'яти робочих днів з дати встановлення підстав для примусового зупинення дії ліцензії приймає рішення про зупинення її дії, яке вручається особисто ліцензіату або уповноваженій ним особі або надсилається ліцензіату поштовим відправленням з описом вкладення та повідомленням про вручення не пізніше наступного робочого дня з дати його прийняття.

7. Дія ліцензії вважається зупиненою з дня, коли ліцензіат дізнався чи повинен був дізнатися про зупинення її дії.

Якщо рішення про зупинення дії ліцензії направлено ліцензіату поштовим відправленням з описом вкладення та повідомленням про вручення на адресу,

вказану в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, то рішення про зупинення дії ліцензії вважається врученим ліцензіату належним чином і отриманим ним з дати, зазначеної у повідомленні про вручення. У разі якщо пошта не може вручити ліцензіату поштове відправлення через відсутність за місцезнаходженням, відмову прийняти документ, незнаходження фактичного місця розташування (місцезнаходження) ліцензіата або з інших причин, рішення про зупинення ліцензії вважається врученим платнику податків у день, зазначений поштовою службою в повідомленні про вручення із зазначенням причини невручення.

8. У разі не усунення ліцензіатом протягом терміну примусового зупинення дії ліцензії причин, що були підставою для її зупинення, орган ліцензування складає відповідний акт.

9. Дія ліцензії відновлюється:

а) наступного дня після закінчення строку, на який було зупинено дію ліцензії - у випадку добровільного зупинення;

б) після усунення підстав для примусового зупинення дії ліцензії, що має бути оформлено відповідним рішенням органу ліцензування.

10. Рішення про примусове зупинення дії ліцензії може бути оскаржене ліцензіатом в судовому порядку протягом місяця з дня, коли ліцензіат дізнався або мав дізнатися про прийняте рішення.»

3.12. у статті 16 «Анулювання ліцензії»:

3.12.1. пункт 5 частини другої викласти в наступній редакції:

«5) акт про не усунення ліцензіатом протягом терміну зупинення дії ліцензії причин, що були підставою для її зупинення;»

3.12.2. пункт 10 частини другої виключити.

4. У Законі України «Про дошкільну освіту» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 49, ст.259 із наступними змінами) у частині другій статті 41 слова «позбавлення ліцензії» замінити словами «анулювання ліцензії».

5. Частину десяту статті 24 Закону України «Про вищу освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст.2004) після речення «Рішення про анулювання ліцензії на провадження освітньої діяльності не може бути прийнято стосовно закладу вищої освіти, який має чинний сертифікат про акредитацію освітньої програми за відповідною спеціальністю» доповнити новим реченням наступного змісту:

«Це правило не поширюється на випадки, коли заклад вищої освіти подав до органу ліцензування заяву про припинення освітньої діяльності».

6. У Законі України «Про телебачення і радіомовлення» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 10, ст. 43):

6.1. частину першу статті 1 доповнити новим терміном:

«ліцензійні умови для мовлення - частина конкурсних умов, яка закріплює перелік вимог до ліцензіатів, дотримання яких є обов'язковим для здійснення відповідного типу мовлення, та перелік документів, що додаються до заяви про видачу ліцензії»;

по всьому тексту закону слова «ліцензійні вимоги» замінити словами «ліцензійні умови» у відповідних відмінках;

6.2. доповнити абзац другий частини третьої статті 24 наступним реченням: «юридичні особи, що пройшли процедуру державної реєстрації або затвердили нову редакцію статуту після 01.01.2016 року, замість подання копій статутних документів зазначають код доступу до результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації (надають копію опису поданих для державної реєстрації документів)».

7. У статті 43 Господарського процесуального кодексу України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 6, ст.56 в редакції Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст.436) виключити пункт третьої частини другої: «3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер».

8. у Кодексі України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122):

8.1. частину першу статті 15 доповнити після слова «корупцією» словами «порушення законодавства про ліцензування господарської діяльності та законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру»;

8.2. у статті 166¹²:

в абзаці шостому слово «п'ятдесяти» замінити словами «однієї тисячі»; слово «вісімдесяти» замінити словами «двох тисяч»;

в абзаці восьмому слово «вісімдесяти» замінити словами «двох тисяч»; слово «ста» замінити словами «п'яти тисяч».

Президент України



**НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ
МУРАЄВ ЄВГЕНІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ**

Вих № 346-379/ХА від 17 вересня 2018 р.

Спеціалізованій вченій раді Д 11.170.02
для захисту дисертацій на здобуття наукового
ступеня доктора (кандидата) юридичних наук,
в Інституті економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

**ДОВІДКА
про використання результатів дисертаційної роботи Авер'янової Є.В.
«Правове регулювання ліцензування господарської діяльності», виконаної за спеціальністю
12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право**

Цією довідкою підтверджую, що матеріали дисертаційного дослідження «Правове регулювання ліцензування господарської діяльності», виконаного Авер'яною Євгенією Володимирівною, використовуються народним депутатом України, членом Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики Мураєвим Є.В. у законотворчій діяльності з метою вдосконалення чинного законодавства України, що регулює відносини у сфері ліцензування господарської діяльності та державного регулювання господарської діяльності в цілому.

Положення та висновки дисертаційної роботи представляють теоретичний та практичний інтерес; пропозиції дисертантки щодо вдосконалення діючого законодавства є актуальними та практично значимими, мають завершений вигляд та належне обґрунтування.

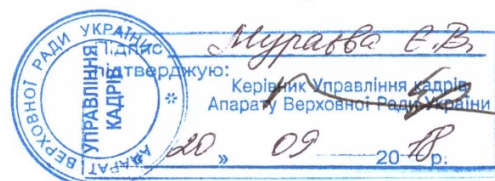
Довідка надана для подання в спеціалізовану вчену раду Д 11.170.02 для захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в Інституті економіко-правових досліджень Національної академії наук України (м. Київ).

З повагою

народний депутат України



Є.В. Мураєв




Додаток В



СТРАХОВА КОМПАНІЯ
**СТРАХОВИЙ
КАПІТАЛ**

01032, м. Київ, бул. Тараса Шевченка,
Буд.33/Б, офіс 36,
п/р 26508455000223 в АТ „ОТП Банк”
МФО 300528, ЄДРПОУ 32206908
Тел.: (044) 462-59-49
E-mail: office-sc@scapital.kiev.ua

№ 87/1 від «12» вересня 2018р.

Спеціалізованій вченій раді Д 11.170.02
для захисту дисертацій на здобуття наукового
ступеня доктора (кандидата) юридичних наук,
в Інституті економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

ДОВІДКА

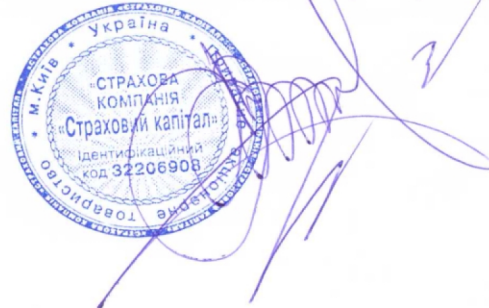
про використання результатів дисертаційної роботи Авер'янової Є.В.
«Правове регулювання ліцензування господарської діяльності», виконаної за
спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право

Цією довідкою підтверджуємо, що матеріали дисертаційної роботи «Правове регулювання ліцензування господарської діяльності», виконаної Авер'яною Євгенією Володимирівною, використовуються Приватним акціонерним товариством «Страхова компанія «Страховий капітал» при провадженні господарської діяльності з надання послуг у сфері страхування.

Рекомендації, сформульовані дисертанткою, мають практичне значення, викладені у зрозумілій та чіткій формі, що дозволяє їх ефективно впроваджувати у сфері діяльності страхової компанії. Особливої уваги заслуговують пропозиції та висновки Авер'янової Є.В. за результатами детального аналізу вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та європейського законодавства, зокрема, щодо ліцензування діяльності зі страхування, які враховуються ПрАТ «Страхова компанія «Страховий капітал» при плануванні діяльності та навчанні працівників.

Довідка надана для подання в спеціалізовану вчену раду Д 11.170.02 для захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в Інституті економіко-правових досліджень Національної академії наук України (м. Київ).

Голова Правління



О.М. Поповський



МВС УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ

вул. Степана Тільги, 21, м. Кривий Ріг, Дніпропетровська область, 50065
тел./факс (0564) 94-70-21, e-mail: postmaster@dli.donetsk.ua

“ 24 ” вересня 20 18 № 2809 На № _____ від _____

Спеціалізованій вченій раді
Д 11.170.02 для захисту
дисертацій на здобуття наукового
ступеня доктора (кандидата)
юридичних наук, в Інституті
економіко-правових досліджень
Національної академії
наук України

ДОВІДКА

про використання результатів дисертаційної роботи Авер'янової Є.В.
«Правове регулювання ліцензування господарської діяльності», виконаної за
спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право

Положення та результати дисертаційної роботи, виконаної Авер'яною Євгенією Володимирівною, використовуються у навчальному процесі Донецького юридичного інституту МВС України під час викладання наступних дисциплін: «Господарське право», «Господарський процес», а також інших дисциплін, які стосуються питань державного регулювання господарської діяльності.

Висновки та пропозиції, сформульовані Авер'яною Євгенією Володимирівною в процесі дисертаційного дослідження, є комплексними, мають як теоретичну, так і практичну цінність.

Довідка надана для подання в спеціалізовану вчену раду Д 11.170.02 для захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в Інституті економіко-правових досліджень Національної академії наук України (м. Київ).

Ректор



В.М. Бесчастний

В.М. Бесчастний

**НАУКОВІ ПРАЦІ, В ЯКИХ ОПУБЛІКОВАНІ ОСНОВНІ
НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Провоторова Є. Правові аспекти визначення критеріїв видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 4. С. 23–25.

2. Авер'янова Є.В. Поняття ліцензування господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 59–63.

3. Авер'янова Є.В. Порядок отримання ліцензій на здійснення господарської діяльності: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник приватного та публічного права*. 2017. № 6. Т.3. С. 3–8.

4. Авер'янова Є.В. Щодо контролю та нагляду у сфері ліцензування господарської діяльності. *Право та державне управління*. 2018. № 1. С. 65–71.

5. Авер'янова Є.В. Ліцензування господарської діяльності у спеціальному порядку: характерні риси та напрями удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7. С. 64–69.

6. Аверьянова Е.В. Формирование и развитие законодательства Украины о лицензировании хозяйственной деятельности. *Legea și viața*. 2018. №2/2. С. 3–6.

7. Авер'янова Є.В. Судова практика як основа вдосконалення законодавства України у сфері ліцензування господарської діяльності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 3(31). С. 71–75.

8. Аверьянова Е.В. Адаптация законодательства Украины в сфере лицензирования хозяйственной деятельности к законодательству ЕС. *Legea și viața*. 2018. № 9/2. С.3–7.

**НАУКОВІ ПРАЦІ, ЯКІ ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ
МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ:**

9. Провоторова Є.В. Правове регулювання ліцензування експорту/імпорту товарів. *Законодательное обеспечение экономической политики государства и юридическое образование: Материалы междунар. научно-практ. конф. (Донецк-*

Святогорск, 16-17 апреля 2009 года). Донецк: Юго-восток, 2009. С. 213–215 (Форма участі - заочна).

10. Авер'янова Є.В. Особливості ліцензування господарської діяльності. *Юриспруденція - базова складова частина інтеграційних процесів і сучасної правової поведінки*: Матеріали Міжнар. наук. - практ. конф. (Кишинів, Молдова, 7-9 листопада 2017 року). Кишинів, 2017. С. 133–136. (Форма участі - заочна).

11. Авер'янова Є.В. Деякі питання правонаступництва у ліцензуванні. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: Матеріали міжнар. наук.- практ. конф. (м. Одеса, 9 березня 2018 року). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 71–74. (Форма участі - заочна).

12. Зельдіна О.Р., Авер'янова Є.В. Щодо господарсько-правової природи ліцензування господарської діяльності. *Актуальні питання економіки, фінансів, обліку та права в сучасних умовах*: Збірник тез доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 10 вересня 2018 року): у 3 ч. Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. 63 с. С. 57–59. (Форма участі - заочна) (*Особистий внесок: виокремлення особливостей, які демонструють господарсько-правову природу ліцензування господарської діяльності*).