

До спеціалізованої вченої ради Д 11.170.02  
в Інституті економіко-правових  
досліджень НАН України  
01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60

**В І Д Г У К**  
**офіційного опонента**  
**Апанасенко Катерини Іванівни**  
**на дисертацію Авер'янової Євгенії Володимирівни**  
**на тему «Правове регулювання ліцензування господарської діяльності»,**  
**представлену на здобуття наукового ступеня**  
**кандидата юридичних наук за спеціальністю**  
**12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право**

**Актуальність теми наукового дослідження.** Сучасний економічний розвиток в Україні супроводжується достатньо інтенсивним процесом дерегулювання господарської діяльності. Цей процес розпочався на початку 1990-х років з перших кроків по трансформації планової економіки України у ринкову і продовжився в наступні два десятиліття, тривав у різних формах і з різною швидкістю до 2014 року і отримав певне “нове дихання” та інтенсифікувався після підписання Україною Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. Наслідком дерегуляції стало суттєве підвищення положення України у різних світових економічних рейтингах, включаючи показовий для дерегуляції підприємництва рейтинг “Doing bussiness”.

Ліцензування господарської діяльності є одним з об'єктів дерегуляційної реформи, який потребував оновлення разом зі змінами економічних процесів та ідеології відносин між державою і підприємцями задля формування комфортного середовища для останніх.

У науковій економічній літературі ліцензування господарської діяльності розглядають як один з адміністративних бар'єрів, який одночасно визнається абсолютно необхідним для будь-якої цивілізованої економіки світу. Відповідні ідеї розвинуті у нормах Господарського кодексу України, які визнають

ліцензування господарської діяльності одним із засобів його державного регулювання і встановлюють вимоги щодо втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність.

Актуальність наукового дослідження Авер'янової Є.В. обумовлена також процесами імплементації Україною положень Угоди про асоціацію з ЄС, а також прийняттям у 2015 році нового закону про ліцензування.

Практичну і наукову актуальність кандидатської дисертації підтверджує її взаємозв'язок з науковими програмами. Дисертаційна робота виконувалась 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.

**Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації,** полягає в тому, що в дисертації на основі комплексного дослідження теоретичних засад і чинних законодавчих норм України та окремих зарубіжних країн підготовлено нові теоретико-практичні положення та рекомендації щодо вдосконалення інституту ліцензування господарської діяльності.

Незважаючи на наявність кількох дисертацій, підготовлених за аналізованою тематикою, Авер'янової Є.В. вдалося сформулювати й належним чином обґрунтувати низку нових висновків та ідей щодо сучасного стану правового регулювання ліцензійних правовідносин, із застосуванням нових підходів на хорошому теоретичному рівні дослідити відповідний масив законодавства та наукових ідей у цій сфері. Для прикладу, відносини з ліцензування освітньої діяльності, що були предметом наукового дослідження Шпомер А.І., дисертантка проаналізувала з інших точок зору (с. 115 - 122). І це актуально з огляду на черговий етап освітньої реформи, що запроваджується, та повністю змінену в останні п'ять років законодавчу базу освітньої діяльності.

Структура роботи логічна. Від дослідження поняття та особливостей ліцензування господарської діяльності як засобу державного регулювання

господарської діяльності автор переходить до аналізу системи та змісту законодавства України про ліцензування господарської діяльності, його генези. Далі автор аналізує порядок ліцензування господарської діяльності й судову практику вирішення спорів у цій сфері правовідносин, що розкриває практичні проблеми правозастосування ліцензійного законодавства. В останньому розділі Авер'янова Є.В. досліджує зарубіжне ліцензійне законодавство на прикладі кількох європейських країн і детально аналізує процеси адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Варто відмітити наповненість роботи чисельними практичними пропозиціями щодо вдосконалення норм ліцензійного законодавства, інших нормативно-правових актів, які регламентують ліцензовані види господарської діяльності. За результатами наукового дослідження автор підготувала проект закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення системи ліцензування господарської діяльності)", який відрізняється комплексним характером. У ньому закладено пропозиції про внесення змін у Цивільний і Господарський кодекси України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони "Про ліцензування видів господарської діяльності" та "Про вищу освіту" тощо. Законопроект відображає ключові ідеї законодавчих змін, обґрунтовані у дисертації Авер'янової Є.В.

Дисертаційна робота розпочинається з наукового аналізу сутності поняття "ліцензування господарської діяльності" (с. 24 - 35). Автор розглядає це поняття з різних точок зору: як елемент (чи форму) легітимації підприємництва, діяльність державних органів, правовий інститут, засіб державного регулювання економіки, правовий режим. Як висновок, Авер'янова Є.В. пропонує власне визначення поняття ліцензування (с. 35 роботи, с. 4 автореф.). Висловлюється думка про доцільність закріплення такого визначення в ГК України та законодавчому акті, що встановлює загальний порядок ліцензування (с. 30 роботи, с. 4 автореф.).

Достатньо детально автор розглядає особливості ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу

(с. 35 — 45).

Повністю підтримуємо позицію дисертантки, яка тлумачить ліцензійні правовідносини як організаційно-господарські правовідносини (с.40). Вірними також вважаємо пропозиції автора доповнити чинний закон про ліцензування господарської діяльності нормами, які би врегульовували порядок примусового зупинення дії ліцензії на здійснення окремого виду господарської діяльності (с.45, с. 8 автореферату).

Перш ніж дослідити зміст чинних нормативних актів ліцензійного законодавства, дисертантка розглядає фактори формування та розвитку ліцензійного законодавства та історію його становлення.

Розвиваючи положення попередніх наукових розвідок, Авер'янова Є.В. продовжує досліджувати історію становлення ліцензійного законодавства. Достатньо оглядово звертається увага на відповідні правила часів Київської Русі, окремі акти часів Російської імперії. Основна увага дослідниці зосереджена на ліцензійному законодавстві часів української незалежності. Автор визначає чотири основні етапи формування ліцензійного законодавства (с. 73) і вдумливо їх аналізує.

Позитивним аспектом указанного дослідження є виявлення причин прийняття тих чи інших серйозних змін у ліцензійному законодавстві або їх мотивів (включаючи положення державних програм, політичних угод, вимоги МВФ). Також автор коротко звертається до проекту про конвергенцію (зближення) засобів державного регулювання господарської та професійної діяльності (с. 67-68).

Далі дисертантка аналізує основні положення чинного Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності”, інших нормативно-правових актів ліцензійного законодавства (підрозд. 2.1).

Авер'янова Є.В. пропонує й належним чином обґрунтовує введення у законодавство про ліцензування правила про принцип мовчазної згоди (с. 79 — 80 роботи, с. 8, 12 автореферату). Детально розмірковує над новелою закону про ліцензування щодо правонаступництва у ліцензійних правовідносинах (с. 82 —

85). У тому числі вона детальніше розглядає можливість застосування відповідної норми до різних форм реорганізації. Це дозволило зробити слушну пропозицію про те, що автоматичне правонаступництво на час переоформлення ліцензії може бути застосоване лише у випадку реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення (с. 84 роботи, с. 8, 12 автореферату).

Дослідниця детальніше зупиняється на контрольно-наглядовій діяльності у сфері ліцензування господарської діяльності (с. 87 - 92), у т.ч. на питанні про мораторій на перевірки (с. 89). За результатами аналізу пропонує власне визначення контролю в сфері ліцензування (с. 87).

Авер'янова Є.В. обґрунтовує закріплення законодавчих правил про зупинення ліцензії (с. 91-92), що є хорошою ідеєю, вартою підтримки.

Після аналізу норм профільного Закону дисертантка переходить до нормативних актів Кабінету Міністрів України та органів ліцензування. Автор виявляє прогалини у відповідних нормативних актах (наприклад, у переліку органів ліцензування), співставляє норми законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Окремо вивчається місце ліцензійних умов у системі актів ліцензійного законодавства (с. 98 - 102), їх структура, наявні прогалини правового регулювання ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей та виробництва ветеринарних препаратів.

Автор пропонує класифікувати порядки ліцензування з урахуванням специфіки їхнього регулювання (с. 108 роботи, с. 9 автореферату), що є слушним. Досліджує питання про ліцензування зовнішньоекономічної діяльності в контексті співвідношення із загальним порядком ліцензування (с.106-107).

Детальніше аналізується специфіка порядків ліцензування у сфері перевезень, виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів, дуже детально - освітньої діяльності, діяльності у галузі телебачення та радіомовлення (с. 113 - 132). При цьому Авер'янова Є.В. напрацьовує конкретні пропозиції щодо вдосконалення

законодавства.

Обґрунтованою та раціональною вважаємо пропозицію запровадження процедури передліцензійної перевірки щодо особливо небезпечних для життя та здоров'я громадян видів господарської діяльності (с. 112). Однак цю ідею слід упроваджувати в закон з великою обережністю, щоби перевірка не перетворилась у додатковий надмірний адміністративний бар'єр для ліцензіатів. Потрібні подальші дослідження у цій темі за кожним видом діяльності. Наприклад, щодо доцільності запровадження передліцензійної перевірки у галузі будівництва з огляду на наявність у цій сфері багатьох запобіжників від дій недобросовісних забудовників (спеціальний порядок отримання дозволів на будівництво і введення об'єктів містобудування в експлуатацію, система архітектурно-будівельного контролю, що діє на різних етапах будівництва).

Дуже цікавим за змістом, насиченим конкретними прикладами і пропозиціями є підрозділ 2.3 роботи "Судова практика розгляду спорів щодо ліцензування господарської діяльності". Зміст підрозділу свідчить і про застосовану широку дослідницьку базу, і про великий обсяг роботи над цим питанням дисертантки, і зрештою — про старанність здобувача.

Цікавим і достатньо результативним є аналіз судової практики:

притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері ліцензування (с. 137-139), у т.ч. у сфері ліцензування діяльності з торгівлі алкогольними напоями (с. 141-143),

вирішення спорів органів ліцензування з Державною регуляторною службою України у сфері ліцензування (с. 144 — 147),

про визнання недійсними господарських договорів з підстав відсутності необхідної ліцензії у суб'єкта господарювання (с. 152 - 153).

Дисертантка виявила прогалини з переліком органів ліцензування, посадові особи яких не можуть відповідати за адміністративні правопорушення; запропонувала підвищити розмір штрафів за порушення законодавства про ліцензування; обґрунтувала необхідність підготовки Верховним Судом узагальнень судової практики, інформаційних листів про практику застосування

закону про ліцензування. При цьому автор спирається на статистичні дані, співставляє норми ліцензійного законодавства й відповідні висновки органів правозастосування.

Також дисертантка аналізує питання зловживання процесуальними правами, у т.ч. у спорах у ліцензійних правовідносинах (с. 154 — 156).

За результатами дослідження автор виокремила основні проблемні питання й прогалини законодавства України про ліцензування господарської діяльності, які проявили себе завдяки судовій практиці (с. 157-158).

Аналізу зарубіжного законодавства про ліцензування господарської діяльності присвячений підрозділ 3.1 роботи. Авер'янова Є.В. детальніше зупиняється на ліцензуванні банківської та ресторанної діяльності, професійному ліцензуванні, порівнює відповідні норми німецького та українського господарського законодавства. Пропонує використати німецький досвід передачі повноважень з видачі ліцензій місцевим мовникам на обласний рівень (с. 173).

Досліджує ліцензійне законодавство Великобританії та специфіку законодавчого регулювання ліцензійних відносин у Польщі. Зокрема, розглядає порядок ліцензування посередників у сфері найму робочої сили, на ринку алкогольних напоїв та індивідуального перевезення пасажирів, ігрової та будівельної діяльності, ліцензування лікарів та юристів. Вартими підтримки є пропозиції автора, за зразком Великої Британії:

забезпечити в Україні ліцензування діяльності посередників з найму робочої сили на внутрішньому ринку праці (с. 178),

відмінити заборону на азартні ігри та комплексно за допомогою ліцензування врегулювати цей вид діяльності з метою формування гарного джерела поповнення бюджетних коштів та розвитку супутньої ігровим закладам інфраструктури (с. 179),

передати повноваження з регулювання ринку таксі на місцевий рівень (с.183).

Оригінальним є пропоноване Авер'яною Є.В. узагальнення спільних

підходів законодавства Німеччини, Великобританії та Польщі щодо ліцензування господарської діяльності (у вигляді таблиці - с. 191 — 193 роботи). Воно добре відображає специфіку іноземного законодавчого регулювання і свідчить про глибину й серйозність дослідження.

У підрозділі 3.2 дисертантка переходить від загальних понять про адаптацію законодавства України до законодавства ЄС до питань про вимоги щодо ліцензування господарської діяльності згідно з Угодою про асоціацію України з ЄС. Зупиняється на виконанні вимог Угоди щодо ліцензування поштових та кур'єрських послуг, питанні наближення правових систем України та ЄС у таких секторах ліцензованих послуг, як фінансові (в т.ч. кредитні), телекомунікаційні послуги, послуги з міжнародних морських перевезень, на зміні правил ліцензування автомобільних і залізничних перевезень. Визначається, яка робота з адаптації законодавства уже проведена, які законодавчі кроки заплановані, як це відображено у державних програмах. Аналізуються відповідні законопроекти і виявляються системні помилки у такій законодавчій роботі, що є дуже важливим з практичної точки зору.

Щодо ліцензування в окремих галузях господарювання, то в процесі аналізу Авер'янова С.В. дійшла висновків про:

необґрунтованість не включення у базовий Закон про ліцензування норм, які би закріплювали особливості проведення конкурсу на отримання ліцензій для видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів (с. 201 — 202),

недоцільність запровадження ліцензування у галузі надання поштових послуг (с. 206, с. 13 автореферату),

необхідність встановлення додаткових вимог до фахівця, відповідального за організацію та безпеку автомобільних перевезень, та поширення вимоги його найму на всіх перевізників (с. 213).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність. Дисертаційна робота виконана на достатньо високому науковому рівні. При



написанні роботи автор використовує результати наукових досліджень фахівців-юристів України й окремих зарубіжних країн, аналізує великий обсяг матеріалів судової практики і нормативних актів та обґрунтовує чисельні власні конкретні пропозиції щодо покращення правових норм. Визначаючи напрямки вдосконалення ліцензійного законодавства, автор, серед іншого, орієнтується на зобов'язання держави Україна за Угодою про асоціацію з ЄС, пропонує переймати ідеї правового регулювання ліцензування, які добре зарекомендували себе за кордоном.

Рівень обґрунтованості положень дисертації і напрацьованих пропозицій засвідчує використаний автором обсяг наукової літератури і законодавчих актів за темою дисертаційного дослідження – 310 найменувань.

Основні висновки й теоретичні положення роботи знайшли відображення у 12 наукових працях, з яких: 5 статей опубліковано у наукових фахових виданнях, з них 4 статті - у виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз, 3 статті у наукових періодичних виданнях іншої держави, 4 публікації за матеріалами міжнародних науково-практичних конференцій.

**Теоретичне і практичне значення результатів проведеного дослідження** полягає в комплексному дослідженні господарсько-правового регулювання відносин у сфері ліцензування господарської діяльності та напрацьованні пропозицій по вдосконаленню правових норм інституту ліцензування господарської діяльності.

Результати наукового дослідження можуть бути використані при доопрацюванні (зміні) нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання ліцензування у сфері господарювання. Адже дисертантка розробила законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення системи ліцензування господарської діяльності)”, в якому пропонуються зміни норм кількох кодексів і законів. У всіх підрозділах дисертації містяться конкретні законодавчі пропозиції, спрямовані на деталізацію, вдосконалення правового регулювання ліцензування у господарській сфері.

Наукові ідеї та висновки автора можна застосовувати у навчальному процесі на юридичних факультетах під час викладання господарського права, спецкурсів з

державного регулювання господарської діяльності, проблем господарського права.

Виклад роботи логічний, законодавчі ідеї та пропозиції - достатньо виважені, обґрунтовані, раціональні.

Робота є цікавою для вивчення і прочитання завдяки різносторонності питань, які досліджуються, обсягу судової практики, яка використана, актуальності аналізованих проблем правозастосування та використаного матеріалу. Після проведення відповідного наукового аналізу автор робить узагальнюючі висновки, підбиваючи підсумки відповідної роботи, що дуже добре додатково структурує роботу.

У низці випадків дослідження матеріально-правових норм автор супроводжує пропозиціями вирішення спірних питань із застосуванням процесуальних можливостей вищої судової інстанції України, висловлює власний погляд або ідеї щодо змісту норм процесуального законодавства. Більше того, автор запропонувала конкретні ідеї покращення норм господарського процесуального законодавства (мова йде про правила щодо зловживання процесуальними правами — с. 156 роботи, с. 9 автореферату). Це підкреслює, серед іншого, і практичну направленість наукової роботи, і певну масштабність та особливості наукового мислення дисертантки.

Про хороший науковий рівень роботи додатково свідчить використання автором понад 30 джерел іноземними мовами, що складає біля 10% використаних джерел.

Зміст і стиль викладу тексту роботи свідчить про оригінальність наукового дослідження, високий рівень самостійності наукових висновків, уміння автора аналізувати норми права та правозастосовчу практику і релевантно робити порівняльні дослідження.

Дисертантка досліджує специфіку (окремі особливості) регулювання ліцензійних відносин у різних галузях економіки, завдяки чому створюється достатньо широке бачення про стан застосування цього засобу державного регулювання господарської діяльності в економіці України в цілому. Однак це може бути й причиною окремих **недоліків (недоопрацювань)**, які, на нашу думку,

потребують додаткових пояснень під час захисту дисертації. Зокрема:

1. Запитання викликає формулювання окремих особливостей ліцензування господарської діяльності.

Зокрема, дисертантка вказує на таку особливість: “ліцензування господарської діяльності... характеризується можливістю застосування до суб’єкта господарювання особливих видів відповідальності – зупинення дії ліцензії та анулювання ліцензії” (с. 43 роботи, с. 7 автореферату).

Таке твердження не є достатньо коректним, на нашу думку. Будь-який засіб державного регулювання забезпечується тими чи іншими господарсько-правовими, адміністративно-правовими чи іншими санкціями. Вони різняться залежно від засобу регулювання, однак специфіка засобу регулювання не проявляється у санкціях.

Певну незгоду викликає запропонований дисертанткою такий критерій ліцензування, як необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності (с. 42 роботи, с. 7 автореферату).

Спеціальні знання і навички вимагаються при здійсненні фактично всіх видів господарської діяльності і, як правило, вони є засобами провадження цієї діяльності. Тому вказаний критерій недостатньо влучний. Водночас перший запропонований дисертанткою критерій (наявність державного (публічного) інтересу щодо зазначеного виду діяльності) підтримуємо повністю.

2. Автор стверджує, що зовнішньоекономічна діяльність підлягає ліцензуванню за спеціальним порядком, пропонує відповідні зміни внести до законодавства (с. 106-108, 161, с. 9 автореферату). При цьому під спеціальним порядком ліцензування мається на увазі порядок ліцензування, який здійснюється у відповідності до спеціальних законів.

На нашу думку, ліцензування зовнішньоекономічної діяльності не є ліцензуванням як таким, не належить до даного виду засобів державного регулювання господарської діяльності. Відносини, які виникають у зв’язку з ліцензуванням ЗЕД, не мають ознак ліцензійних відносин. Скоріше, такі відносини належать до групи дозвільних відносин у сфері господарювання.

У статті “Дозвільні відносини у сфері державної митної справи і ліцензування зовнішньоекономічної діяльності” (Економіка та право. Серія “Право”. - 2018. - №1 (49). - С. 38-51) автор цього відгуку доводить, що відносини у сфері ліцензування зовнішньоекономічної діяльності за правилами неавтоматичного ліцензування, включно з ліцензуванням імпорту в Україну цукру-сирцю з тростини в межах тарифної квоти, можна розглядати як дозвільні відносини у сфері господарювання.

Цитуючи Авер'янову Є.В. (с. 35 роботи), завданням ліцензування ЗЕД не є офіційне визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов. Ліцензування ЗЕД як засіб державного регулювання ЗЕД має іншу мету, ніж ліцензування господарської діяльності.

Відносини з ліцензування зовнішньоекономічних операцій можуть виникати: а) лише у певних часових проміжках, б) відносно дуже обмеженого кола експортно-імпортних операцій, в) за умови прийняття рішення про запровадження режиму ліцензування зовнішньоекономічних операцій Урядом України; г) у разі необхідності здійснення економічного впливу на певні товарні ринки або усунення деяких загроз державній безпеці, що виникли (можуть виникнути) у зв'язку зі здійсненням окремих зовнішньоекономічних операцій.

Отже, ліцензування зовнішньоекономічних операцій є засобом державного регулювання економіки, завдяки якому підтримується експортно-імпортний баланс на товарних ринках, долаються окремі загрози державній безпеці. Тому ліцензування ЗЕД не є різновидом ліцензування господарської діяльності, що потребує спеціального правового регулювання.

3. Украй актуальним є дослідження питання про ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у зв'язку з відсутністю ліцензійних умов (с. 149-151 роботи). Автор дійшла переконання про доцільність на законодавчому рівні дозволити суб'єктам господарювання у такому випадку здійснювати господарську діяльність без ліцензії (с. 151, 157, 160 роботи, с. 8, 12

автореферату). Така пропозиція є у законопроекті, розробленому дисертанткою.

Однак указані висновки дослідниці вважаємо достатньо спірними. У конкретній ситуації мова може йти про достатньо небезпечні для людини або навколишнього середовища види господарської діяльності, здійснення яких без попереднього вивчення державою умов і характеристик діяльності відповідних суб'єктів господарювання може бути достатньо ризикованим.

Незважаючи на висловлені зауваження, дисертаційна робота виконана Авер'яною Є.В. на належному теоретичному рівні, містить достатньо багато елементів наукової новизни. Основні наукові положення, висновки та рекомендації, отримані в процесі роботи над дисертацією, є обґрунтованими. Зауваження до роботи, висловлені у відгуку, мають науково-дискусійний характер і не заперечують актуальності й важливості дослідження.

Автореферат і наукові публікації Авер'яної Є.В. відображають основні положення та результати дисертаційного дослідження. Обсяг дисертації відповідає встановленим вимогам.

Дисертацію Авер'яної Є.В. виконано згідно з вимогами Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою КМУ від 24.07.2013 № 567.

Усе викладене дає підставу зробити висновок, що Авер'янова Євгенія Володимирівна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право.

**Офіційний опонент:**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного, господарського  
права та процесу ННІ права і соціальних  
технологій Чернігівського національного  
технологічного університету



К.І. Апанасенко

*Підпис кандидата юридичних наук, доцента Апанасенко К.І. засвідчую:*

*Перший проректор  
ЧНТУ*



*В.О. Новомисненська* 13