

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

ВІДГУК
офіційного опонента на дисертацію
Авер'янової Євгенії Володимирівни
«Правове регулювання
ліцензування господарської діяльності»

подану на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.04 – господарське право,
господарсько-процесуальне право

Актуальність обраної теми. Ліцензування господарської діяльності є одним із ключових засобів державного регулювання в сфері господарювання і водночас найбільш суттєвим обмеженням свободи підприємництва. Від якості правового регулювання ліцензування господарської діяльності значною мірою залежить загальний стан підприємницького та інвестиційного клімату в країні. Попри те, що в Україні систему ліцензування господарської діяльності останнім часом було істотно реформовано, це не заперечує, а лише підсилює актуальність дисертаційного дослідження Авер'янової Є.В.

Слід погодитися з дисертанткою в тому, що Закон України від 02.03.2015 р. «Про ліцензування видів господарської діяльності» містить низку прогалин, зокрема: немає 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.

Комплексні господарсько-правові дослідження щодо ліцензування господарської діяльності (дисертації Е.Е. Бекірової, А.І. Шпомер) виконувались у 2006 році виходячи з цілком інших економіко-правових реалій, ніж ті, які наявні наразі (цілком оновлене законодавство, дія Угоди про асоціацію). Крім того, активізувалися спроби досліджень інституту ліцензування в рамках науки адміністративного права, що також вимагає реакції з боку науковців-господарників.

Зазначене дає підстави стверджувати, що тема дисертаційного дослідження Авер'янової С.В. викликає значний науковий і практичний інтерес.

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.

Мета дослідження обумовила характер *завдань*, які поставлено в дисертації: 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.

Обрані авторкою методи дослідження дозволили вирішити поставлені завдання на належному рівні. Так, 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).

Новизна роботи конкретизується у найважливіших науково-теоретичних положеннях, що виносяться на захист, серед яких варто відмітити такі:

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;

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;

обгрунтовано необхідність виключення ліцензування поштових послуг, забезпечення ліцензування виду страхової діяльності замість переходу до ліцензування класів страхування у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС;

запропоновано 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;

запропоновано автоматичне правонаступництво на час персоформування 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.

Значущим для науки господарського права є висновок дисертантки щодо господарсько-правової природи відносин ліцензування господарської діяльності (с.35-39), особливо з урахуванням намагань «привласнення» зазначених відносин окремими представниками інших галузевих правових наук.

Заслуговує на підтримку прагнення авторки з'ясувати концептуальні засади визначення поняття ліцензування господарської діяльності. Підтримую пропозицію 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 (с. 30 дисертації).

Теоретично обґрунтованими є також висновки дисертантки щодо ліцензування як засобу державного регулювання господарської діяльності, (с.34), організаційно-господарських правовідносин (с.38).

До оригінальних та таких, що становлять значний науково-практичний інтерес, рис роботи належать, зокрема: історичний нарис і періодизація розвитку правового регулювання ліцензування господарської діяльності в Україні (підрозділ 1.2), узагальнення судової практики, яка стосується суспільних відносин у сфері ліцензування (підрозділ 2.3), дослідження зарубіжного законодавства щодо ліцензування господарської діяльності (підрозділ 3.1). Стосовно останнього, то 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 належить до англосаксонської правової сім'ї, та Республіку Польща як одну з найбільш успішних постсоціалістичних країн та найближчого європейського сусіда України (с. 164).

Обґрунтованість і достовірність результатів дослідження. Усі сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції і рекомендації обґрунтовано дисертанткою на основі власних досліджень, підтверджуються проведенням аналізом відповідного законодавства України, міжнародно-правових актів, джерел спеціальної літератури як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, матеріалами судової практики (усього 310 найменувань).

Теоретичні положення, висновки, пропозиції і рекомендації, що містяться в дисертації, з достатньою повнотою відображені у публікаціях здобувачки: 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.

Основні результати дисертації доповідалися на таких науково-практичних конференціях: 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).

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження. Теоретичне значення дисертації полягає у тому, що її положення та результати розв'язують важливе наукове завдання обґрунтування нових положень щодо правового регулювання ліцензування господарської діяльності та розроблення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані:

у науково-дослідній роботі – з метою подальшого дослідження господарсько-правових аспектів ліцензування господарської діяльності;

у навчальному процесі – для викладання курсу «Господарське право», при розробці методичних рекомендацій, коментарів, навчальних посібників. 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.).

у нормотворчій та правозастосовній діяльності – для вдосконалення чинного законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності. 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.).

Зауваження до змісту дисертації.

1. Дисертантка цілком справедливо вважає, що в основу формування законодавчого переліку видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, мають бути покладені певні *критерії* стосовно таких видів діяльності. У зв'язку з цим пропонується законодавчо закріпити віднесення виду господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню в разі, якщо він відповідає одному з таких критеріїв:

1) 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.

2) необхідність спеціальних знань для провадження господарської діяльності, де такі знання є основним засобом провадження зазначеного виду діяльності (с.4 автореферату, с.42 дисертації).

У зв'язку з цим слід зазначити, що критерії ліцензованих видів діяльності є предметом уваги авторів практично усіх досліджень правових питань ліцензування господарської діяльності. Авторці слід було б піти далі, аніж просто констатувати «власні» критерії. До запропонованих нею формулювань можна поставити цілу низку запитань: що мається на увазі під «державним (публічним) інтересом»; чи є «державний інтерес» та «публічний інтерес» синонімами; чи є достатньою підставою для ліцензування виду господарської діяльності лише те, що ця діяльність приносить високі прибутки; чи справді «необхідність спеціальних знань» є окремим критерієм, який не охоплюється критерієм публічного інтересу (адже публічний інтерес можна вбачати у фаховому здійсненні відповідних видів господарської діяльності); чому поза увагою залишився такий аспект, як пов'язаність виду діяльності з доступом до обмежених ресурсів (хоч про такі види діяльності і йдеться в роботі – с.221) та ін. Іншими словами, формулюванню відповідних критеріїв мала б передувати певна наукова дискусія.

2. У підрозділі 1.1 авторка приділяє велику увагу сутності ліцензування господарської діяльності як засобу її державного регулювання, що, безумовно, належить до позитивних аспектів роботи, оскільки закладає необхідну її теоретичну основу. Водночас, на думку опонента, не приділено належну увагу визначенню місця ліцензування в системі засобів державного регулювання господарської діяльності загалом. Так, авторка не зупиняється окремо на співвідношенні ліцензування та видачі документів дозвільного характеру згідно з Законом України від 06.09.2005 р. «Про дозвільну систему з точки зору відмінностей їхнього змісту та регуляторних цілей, відзначаючи лише, що «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 (с.68). Існують і інші засоби державного регулювання господарської діяльності, спрямовані на

забезпечення відсутності загроз від здійснюваної господарської діяльності та її продуктів публічним інтересам.

3. Дисертантка детально зупиняється на питанні про ліцензування зовнішньоекономічної діяльності і доходить висновку, що зовнішньоекономічна діяльність підлягає ліцензуванню за спеціальним порядком (с.9 автореферату, с.106-107 дисертації). На думку опонента, зовнішньоекономічна діяльність взагалі безпідставно згадана законодавцем в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності», оскільки у цьому випадку не йдеться про ліцензування конкретного *виду* господарської діяльності виходячи зі специфіки такого виду. Поняття «зовнішньоекономічна діяльність» вказує лише на те, що діяльність здійснюється суб'єктами господарювання різної державної належності, - а предмет діяльності при цьому може бути будь-яким. Виходячи зі змісту ст.16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» ліцензуванню підлягає не ЗЕД як така, а операції з експорту та імпорту окремих товарів, вичерпний перелік яких визначається на кожен рік Кабінетом Міністрів України. Тобто, критерієм для ліцензування є характеристики конкретного товару, а не виду господарської діяльності, жодні вимоги до суб'єкта ЗЕД не висуваються і не перевіряються. Вважаю, що вжиток терміну «ліцензування» у Законі «Про зовнішньоекономічну діяльність» взагалі є ситуативним, - оскільки цей термін вжито в ст.ХІ (1) «Загальна заборона кількісних обмежень» ГАТТ.

Не можна апелювати тут і до того, що в Законі «Про ліцензування видів господарської діяльності» законодавець прагнув зібрати усі інструменти державного регулювання, які зустрічаються в законодавстві України під найменуванням «ліцензування». Адже, у будь-якому разі, він не згадав ліцензування валютних операцій Національним банком України або індивідуальне ліцензування як спеціальну санкцію за порушення законодавства про ЗЕД (що застосовувалися на момент прийняття Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності»), як цілком відмінні за правовою суттю інструменти.

4. Досліджуючи досвід Німеччини, дисертантка розглядає інститут індивідуального професійного ліцензування і робить висновок, що «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» (с.173 дисертації). Не заперечуючи слушності такого висновку по суті, зазначимо, що слід було б вдаватися до більш детального з'ясування співвідношення регульованих професій (незалежної професійної діяльності за законодавством України) та господарської діяльності, та, відповідно, співвідношення індивідуального професійного ліцензування та ліцензування видів господарської діяльності.

Загальний висновок по дисертації. Висловлені зауваження до дисертації є дискусійними, обумовлені складністю наукового дослідження з обраної теми і ніякою мірою не знижують загальної позитивної оцінки дисертації.

Дисертація логічно побудована, а її положення викладені чіткою та грамотною мовою. Зміст дисертації свідчить про вільне володіння авторкою предметом дослідження, високий професійний рівень та практичний досвід. Викладені в дисертації рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства України є теоретично обґрунтованими та аргументованими. Дисертація є завершеною науковою працею, що виконана на високому науково-теоретичному рівні. Робота містить обґрунтовані наукові та практичні результати в галузі науки господарського права, спрямовані на розв'язання наукового завдання обґрунтування нових положень щодо правового регулювання ліцензування господарської діяльності та розроблення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства України.


Оформлення дисертації та її автореферату повністю відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України. Публікації в достатній кількості опубліковано у виданнях, визначених МОН України для оприлюднення положень дисертацій.

Дисертаційна робота Є.В. Авер'янової «Правове регулювання ліцензування господарської діяльності» відповідає спеціальності 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. Автореферат дисертації повністю відображає положення дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження опубліковані в 12 наукових працях (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).

Викладене вище дозволяє дійти висновку, що за своїм змістом і науковою новизною дисертація «Правове регулювання ліцензування господарської діяльності» відповідає вимогам пунктів 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567, а її автор – Авер'янова Євгенія Володимирівна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри господарського права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка


В.В. Посидинок



 .  -