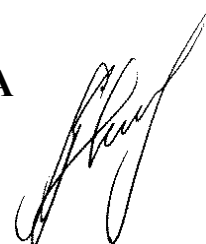


**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

АВЕР'ЯНОВА ЄВГЕНІЯ ВОЛОДИМИРІВНА



УДК 346.5

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Спеціальність 12.00.04 – господарське право,
господарсько-процесуальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2019

Дисертація є кваліфікаційною науковою працею на правах рукопису.

Робота виконана в Інституті економіко-правових досліджень НАН України (м. Київ).

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Зельдіна Олена Романівна,
Інститут економіко-правових досліджень
НАН України, завідувачка сектору
проблем реалізації господарського законодавства
(м. Київ).

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Поєдинок Валерія Вікторівна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, професор кафедри
господарського права (м. Київ);

кандидат юридичних наук, доцент
Апанасенко Катерина Іванівна,
Навчально-науковий інститут права і соціальних
технологій Чернігівського національного
технологічного університету МОН України,
доцент кафедри цивільного, господарського
права та процесу (м. Чернігів).

Захист відбудеться **«18» квітня 2019 року о 13 годині** на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 11.170.02 в Інституті економіко-правових досліджень НАН України за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60, к. 202.

Автореферат розісланий **«15» березня 2019 року.**

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Н.О. Герасименко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 моменту 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 автором 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

Розділ 1 «Теоретичні засади ліцензування господарської діяльності» складається з двох підрозділів, в яких досліджено поняття та особливості ліцензування господарської діяльності, а також історія становлення і розвитку законодавства України щодо ліцензування господарської діяльності.

У підрозділі 1.1 «Поняття та особливості ліцензування господарської діяльності» проаналізовано наявні в науковій літературі, законодавстві України визначення поняття «ліцензування господарської діяльності», що дозволило виявити їх переваги та недоліки. Цей аналіз став підґрунтям для авторського удосконалення визначення поняття «ліцензування господарської діяльності» та обґрунтування доцільності його закріплення в Господарському кодексі України та Законі про ліцензування.

Досліджено доктринальні положення щодо визначення юридичної природи відносин у сфері ліцензування, що 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; 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; б) 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.

Запропоновано уточнити критерії віднесення видів господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню, шляхом встановлення, що вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню, якщо він відповідає одній з наступних вимог: 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 підрозділі 1.2 «Гене́за законодавства щодо ліцензування господарської діяльності» запропоновано періодизацію розвитку законодавства щодо ліцензування господарської діяльності.

Перший етап – з 1990 року по червень 2000 року характеризується великою кількістю розрізаних нормативно-правових актів, які регулювали питання ліцензування господарської діяльності. Основними серед цих нормативно-правових актів були: Закон України «Про підприємництво», Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» № 1020 від 03.07.1998 р., «Про Концепцію розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності в Україні за її видами» від 23.09.1996 р. № 1164.

Другий етап – з 1 червня 2000 року по 2 березня 2015 року характеризується: прийняттям базового закону, який закріплює перелік видів діяльності, що потребують ліцензування, строк дії ліцензії, відповідальність за порушення законодавства тощо; розширенням сфери дії ліцензування – воно застосовується вже не лише до підприємницької, а до господарської діяльності в цілому; закріпленням ліцензування господарської діяльності у Господарському та Цивільному кодексах України.

Третій етап – з 2 березня 2015 року по 1 вересня 2017 року характеризується мінімізацією видів ліцензованої діяльності та спрощенням порядку отримання ліцензії.

Четвертий етап – з 1 вересня 2017 року по теперішній час 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 причинно-наслідкові зв'язки між змінами у нормах права та розвитком суспільних відносин у відповідному часовому періоді; запропонувати напрями модернізації законодавства щодо ліцензування господарської діяльності.

Розділ 2 «Правові засади ліцензування господарської діяльності» складається з трьох підрозділів, в яких досліджено нормативно-правові акти, що регулюють ліцензування господарської діяльності, порядок ліцензування господарської діяльності та проаналізовано судову практику у зазначеній сфері.

У підрозділі 2.1 «Аналіз нормативно-правових актів України щодо ліцензування господарської діяльності» досліджено нормативно-правові акти, які регулюють ліцензування господарської діяльності, що дозволило виявити проблеми та запропонувати напрями вдосконалення законодавства України. Доводиться, що деякі підзаконні нормативно-правові акти, які розроблено на виконання Закону про ліцензування, суперечать нормам цього закону. Наприклад, наявні неузгодженості строків розгляду заяви про видачу ліцензії, що закріплені Порядком ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури. Низку невідповідностей з нормами закону містить Перелік органів ліцензування, який закріплює органи ліцензування не для всіх видів діяльності, що потребують отримання ліцензії. Запропоновано шляхи узгодження підзаконних нормативно-правових актів з нормами закону.

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

Запропоновано 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.

Аргументовано закріплення автоматичного правонаступництва на час переоформлення ліцензії лише у випадку реорганізації ліцензіата шляхом злиття, приєднання чи перетворення, в інших випадках передбачати обов'язкове попереднє встановлення органом ліцензування наявності у правонаступника матеріальної та кадрової бази для здійснення ліцензованого виду діяльності.

Запропоновано 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.

У підрозділі 2.2 «Порядок ліцензування господарської діяльності» проаналізовано порядок ліцензування господарської діяльності, що дозволило обґрунтувати 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.

Обґрунтовано, що види діяльності, які підлягають ліцензуванню – у загальному, особливому чи спеціальному порядку – мають бути закріплені безпосередньо у Законі про ліцензування з відсиланням до нормативно-правового акту, який встановлює особливості ліцензування чи спеціальні вимоги.

Виявлено, що є невизначеним порядок ліцензування зовнішньоекономічної діяльності. Для вирішення цієї проблеми пропонується доповнити частину другу ст. 2 Закону про ліцензування видом діяльності, на який не поширюється дія цього закону, а саме: зовнішньоекономічна діяльність, яка ліцензується відповідно до ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

У підрозділі 2.3 «Судова практика розгляду спорів щодо ліцензування господарської діяльності» проаналізовано судову практику щодо ліцензування господарської діяльності.

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

Зазначено, що 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».

Обґрунтовано 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, положенням щодо порушення законодавства про ліцензування господарської діяльності.

Виявлено, що дотепер невирішеною залишається проблема неправомірного 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. Для вирішення цієї проблеми запропоновано узагальнити відповідну судову практику Верховним Судом та ухвалити офіційні рекомендації щодо застосування законодавства при вирішенні спорів

між суб'єктами владних повноважень у сфері ліцензування, або ухвалити рішення у відповідній зразковій справі.

Розділ 3 «Врахування європейського досвіду як спосіб вдосконалення законодавства України у сфері ліцензування господарської діяльності» складається з двох підрозділів, в яких досліджено європейський досвід ліцензування господарської діяльності та напрями його врахування у законодавстві України, а також питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері ліцензування господарської діяльності.

У підрозділі 3.1 «Аналіз зарубіжного законодавства щодо ліцензування господарської діяльності» проаналізовано законодавство Федеративної Республіки Німеччини, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, а також Республіки Польщі, які успішно гармонізували свою правову систему із загальноєвропейськими стандартами та функціонують в єдиному економічному просторі Європи.

На підставі порівняльно-правового аналізу законодавства Федеративної Республіки Німеччини, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, а також Республіки Польщі у сфері ліцензування визначено спільні підходи у законодавстві цих країн, які доцільно врахувати у процесі вдосконалення законодавства України. Запропоновано нормативно закріпити положення щодо: децентралізації повноважень щодо видачі ліцензій, затвердження умов ліцензування в межах регіону, індивідуального професійного ліцензування, забезпечення соціальної складової у процесі ліцензування господарської діяльності, уніфікації 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 вітчизняну систему ліцензування господарської діяльності, дозволить її вдосконалити та наблизити законодавство України до вимог Європейського Союзу.

Обґрунтовано доповнення українського законодавства такою підставою 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. Зазначено, що ця підстава для відмови у видачі ліцензії на роздрібну торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами позитивно себе зарекомендувала у законодавстві Німеччини та повинна сприяти розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні.

У підрозділі 3.2 «Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері ліцензування господарської діяльності» проаналізовано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, директиви та регламенти ЄС, проекти нормативно-правових актів, розроблених з метою адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, в частині, що стосується ліцензування господарської діяльності.

Відзначено, що у Законі про ліцензування вже відображено більшість загальних вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що стосуються процедур видачі ліцензії, втім поза увагою законодавця залишився такий важливий інструмент як: видача ліцензій на конкурсній основі. Обґрунтовано доповнення Закону про ліцензування нормою щодо здійснення ліцензування видів господарської діяльності, пов'язаних з використанням обмежених ресурсів, у разі надходження кількох заяв про видачу ліцензій, виключно за результатами відкритих конкурсів.

Обґрунтовано, що деякі позиції щодо ліцензування, які мають бути імплементовані Україною у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, суперечать національним інтересам 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.

Запропоновано при ухваленні норм права щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС дотримуватися правил законодавчої техніки та вимог Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в частині підготовки та розгляду проектів нормативно-правових актів.

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 удосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

У результаті проведеного дослідження сформульовано наступні основні висновки:

1. Удосконалено поняття ліцензування господарської діяльності шляхом визначення його як засобу державного регулювання господарської діяльності.

Досліджено доктринальні положення, що дозволило виокремити та аргументувати 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 та лише ті її види, які визначені Законом про ліцензування; ліцензування господарської діяльності є продовжуваним процесом; можливість застосування до суб'єкта господарювання особливих видів відповідальності; ліцензування господарської діяльності пов'язано із

набуттям суб'єктом господарювання правоздатності у визначених законом випадках.

2. Дослідження законодавства, яке стосується ліцензування господарської діяльності стало підґрунтям для пропозицій щодо доповнення Закону про ліцензування. Зокрема, з метою узгодження Господарського кодексу України та Закону про ліцензування запропоновано закріпити у Законі про ліцензування таку санкцію як: зупинення дії ліцензії; обґрунтовано доповнення переліку видів діяльності, на які не поширюється дія Закону про ліцензування, 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).

3. Запропоновано класифікацію порядку ліцензування господарської діяльності залежно від специфіки правового регулювання з виокремленням наступних видів: 1) загальний; 2) особливий; 3) спеціальний. Доводиться доцільність закріпити це у законодавстві України.

4. Обґрунтовано законодавче закріплення критеріїв віднесення видів господарської діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню, а саме: вид господарської діяльності підлягає ліцензуванню, 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.

5. Обґрунтовано впровадження у систему ліцензування: принципу мовчазної згоди; обмеження автоматичного правонаступництва на час переоформлення ліцензії; можливість діяльності без отримання ліцензії виключно до затвердження відповідних ліцензійних умов.

6. Виявлено спільні підходи у законодавстві Федеративної Республіки Німеччини, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, а також Республіки Польщі щодо ліцензування, які запропоновано врахувати у законодавстві України.

Дослідження законодавства Федеративної Республіки Німеччини дало можливість запропонувати 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.

7. Проаналізовано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, директиви та регламенти ЄС, проекти нормативно-правових актів, розроблені з метою адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, у частині, що стосується ліцензування господарської діяльності, та виявлено, що поза увагою законодавця залишився такий інструмент, як видача ліцензій на конкурсній основі. Обґрунтовано впровадження процедури відкритих конкурсів, у разі надходження кількох заяв, щодо видачі ліцензії на види господарської діяльності, які пов'язані з використанням обмежених ресурсів.

Запропоновано виключити з позицій, які мають бути імплементовані у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, необхідність ліцензування поштових послуг; а також імплементувати загальні європейські вимоги до страхових компаній без переходу до ліцензування класів страхування замість ліцензування виду страхової діяльності.

Представлені результати покладено в основу пропозицій щодо внесення змін та доповнень до Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Господарського процесуального кодексу України, Законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про телебачення і радіомовлення» та інших.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях

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.

Статті у наукових періодичних виданнях іншої держави

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.

Матеріали міжнародних науково-практичних конференцій

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.* (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. С. 57–59. (Форма участі – заочна) (*Особистий внесок: виокремлення особливостей, які демонструють господарсько-правову природу ліцензування господарської діяльності*).

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. – Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Київ, 2019.

У роботі запропоновано удосконалення поняття «ліцензування господарської діяльності». Виокремлено та обґрунтовано особливості ліцензування господарської діяльності, які розкривають його господарсько-правову природу. Удосконалено положення стосовно галузевої належності інституту ліцензування господарської діяльності. Запропоновано закріплення у Законі про ліцензування такої санкції як зупинення дії ліцензії. Обґрунтовано впровадження у систему ліцензування: принципу мовчазної згоди; обмеження автоматичного правонаступництва на час переоформлення ліцензії; можливість діяльності без отримання ліцензії виключно до затвердження відповідних ліцензійних умов. Запропоновано та обґрунтовано класифікацію порядку ліцензування господарської діяльності залежно від специфіки правового регулювання. Удосконалено норми права, які стосуються порядку ліцензування зовнішньоекономічної діяльності та надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів). Обґрунтовано доцільність доповнення переліку адміністративних правопорушень, за вчинення яких особи, що несуть відповідальність відповідно до

дисциплінарних статутів, притягуються до адміністративної відповідальності у загальному порядку положенням щодо порушення законодавства про ліцензування господарської діяльності. Виокремлено спільні підходи законодавства Федеративної Республіки Німеччини, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії та Республіки Польщі у сфері ліцензування, які доцільно врахувати у законодавстві України. Запропоновано з позицій, які мають бути імплементовані у межах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, 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.

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

АННОТАЦІЯ

Аверьянова Е. В. Правовое регулирование лицензирования хозяйственной деятельности. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – хозяйственное право, хозяйственно-процессуальное право. – Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, Киев, 2019.

В работе усовершенствовано понятие «лицензирование хозяйственной деятельности» путем определения его как средства государственного регулирования хозяйственной деятельности, выраженного в комплексе действий уполномоченных органов государственной власти по официальному признанию соответствия субъекта хозяйствования условиям и характеристикам, необходимым для осуществления определенного вида хозяйственной деятельности и последующего контроля за соблюдением лицензионных условий, а также обоснована целесообразность закрепления его в Хозяйственном кодексе Украины и Законе о лицензировании.

Выделены и обоснованы особенности лицензирования хозяйственной деятельности, которые раскрывают его хозяйственно-правовую природу, а именно: лицензирование хозяйственной деятельности является отдельным правовым институтом, который относится к системе хозяйственного права; основой отношений в сфере лицензирования хозяйственной деятельности является организационно-хозяйственные обязательства; лицензированию подлежит исключительно хозяйственная деятельность; лицензированию подлежат исключительно виды хозяйственной деятельности, определенные Законом о лицензировании; лицензирование хозяйственной деятельности является длящимся процессом, который со стороны государства не ограничивается выдачей лицензий, а включает внесение изменений в

лицензии, контроль за соблюдением субъектом хозяйствования лицензионных требований, принятие решения об аннулировании лицензии и тому подобное; лицензирование хозяйственной деятельности характеризуется возможностью применения к субъекту хозяйствования особых видов ответственности – приостановления действия лицензии и аннулирования лицензии; лицензирование хозяйственной деятельности непосредственно связано с приобретением субъектом хозяйствования правоспособности в определенных законом случаях.

Обоснована целесообразность законодательного закрепления критериев отнесения вида хозяйственной деятельности к подлежащим лицензированию, таких как: а) наличие государственного (публичного) интереса к данному виду деятельности (деятельность представляет потенциальную угрозу обороне или безопасности государства; хозяйственная деятельность представляет опасность для окружающей среды или для жизни неопределенного круга лиц, не принимающих участия в ее осуществлении, деятельность приносит высокую прибыль и подлежит повышенному контролю со стороны государства); б) необходимость специальных знаний для осуществления хозяйственной деятельности, где такие знания являются основным средством производства для данного вида деятельности.

Усовершенствованы положения относительно института лицензирования хозяйственной деятельности в части принадлежности его к системе хозяйственного права. Обоснована целесообразность согласования Закона о лицензировании и Хозяйственного кодекса Украины путем закрепления в Законе о лицензировании такой санкции, как приостановление действия лицензии. Указана целесообразность внедрения в систему лицензирования принципа молчаливого согласия, а именно: соискатели лицензии, которые предоставили полный комплект документов и не получили отказ в предоставлении лицензии, в сроки, установленные Законом о лицензировании, считаются получившими лицензию. Обоснована необходимость закрепления права субъекта хозяйствования осуществлять лицензируемый вид деятельности в случае отсутствия лицензионных условий до их утверждения.

Определены случаи необходимости ограничения автоматического правопреемства на время переоформления лицензии, а именно обосновано, что автоматическое правопреемство на время переоформления лицензии может быть применено только в случае реорганизации лицензиата путем слияния, присоединения или преобразования, в других случаях обязательным должно быть предварительное установление органом лицензирования наличия у правопреемника материальной и кадровой базы для осуществления лицензируемого вида деятельности. Предложена и обоснована классификация порядка лицензирования хозяйственной деятельности в зависимости от специфики правового регулирования, с выделением трех видов: 1) общий; 2) особый; 3) специальный. Усовершенствованы нормы права, касающиеся порядка лицензирования внешнеэкономической деятельности и

предоставления финансовых услуг (кроме профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг).

Обоснована целесообразность дополнения перечня административных правонарушений, за совершение которых лица, несущие ответственность в соответствии с дисциплинарными уставами, привлекаются к административной ответственности в общем порядке положением о нарушении законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности.

Автором выделены общие подходы в законодательстве Федеративной Республики Германии, Соединенного Королевства Великобритании, Северной Ирландии и Республики Польша в сфере лицензирования, которые целесообразно учесть в законодательстве Украины, а именно: децентрализация полномочий по выдаче лицензий, утверждение условий лицензирования в пределах региона, индивидуальное профессиональное лицензирование, обеспечение социальной составляющей в процессе лицензирования хозяйственной деятельности, унификация лицензионных требований с общеевропейскими нормами, регулирование общественно опасных видов деятельности (таких как азартные игры) с помощью лицензирования с установлением жестких требований и тщательного контроля.

Отмечено, что в Законе о лицензировании отражено большинство общих требований Соглашения об ассоциации относительно процедур выдачи лицензии, впрочем, без внимания законодателя остался такой важный инструмент как: выдача лицензий на конкурсной основе. Предложено, для соблюдения принципов лицензирования и сохранения целостности системы лицензирования Украины, исключить необходимость лицензирования почтовых услуг, а также имплементировать общие европейские требования к страховым компаниям без перехода к лицензированию классов страхования вместо лицензирования вида страховой деятельности.

Ключевые слова: лицензирование хозяйственной деятельности, хозяйственно-правовая природа, адаптация законодательства, система хозяйственного права, принцип молчаливого согласия.

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, 2019.

The paper proposes the improvement of the concept of "licensing of economic activity". The features of licensing of economic activity, which reveal its economic and legal nature, are singled out and substantiated. The provisions concerning the branch affiliation of the institute for the licensing of economic activities have been improved. It is proposed to consolidate in the Law on licensing such a sanction as the suspension of the license. The introduction into the licensing system is

substantiated: the principle of tacit consent; limitation of automatic succession at the time of license renewal; the ability to operate without obtaining a license exclusively for the approval of the relevant license terms. The classification of the licensing process of economic activity depending on the specifics of legal regulation is proposed and substantiated. The rules of law concerning the procedure of licensing of foreign economic activity and provision of financial services (except for professional activity in the securities market) have been improved. The expediency of supplementing the list of administrative offenses, for which the persons responsible in accordance with the disciplinary statutes, are brought to administrative responsibility in the general procedure with respect to the violation of the legislation on licensing of economic activity, is substantiated. The common approaches to the legislation of the Federal Republic of Germany, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Poland in the area of licensing that are appropriate to be taken into account in the legislation of Ukraine are singled out. It is proposed from the positions to be implemented within the framework of adaptation of national legislation to the EU legislation, to exclude the need for licensing of postal services, to implement the general European requirements for insurance companies without switching to licensing insurance classes instead of licensing the type of insurance activity.

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

Гарнітура Таймс. Формат 60x84/16.
Наклад 130. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.
Підписано до друку 13.03.2019. Замовлення 487.

Надруковано в «МП Леся».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.

«МП Леся»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26
E-mail: lesya3000@ukr.net