

*О. В. Вовк,
аспірант, Національна академія державного управління при
Президентіві України*

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ВИДІЛЕННЯ КРИТЕРІЇВ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ

У статті йдеться про шляхи вдосконалення системи ліцензування в Україні через визначення критеріїв, за якими певна господарська діяльність має бути віднесена до діяльності, що підлягає ліцензуванню або не ліцензується.

The article discusses the ways to improve the licensing system in Ukraine by developing criteria for governmental regulation of certain entrepreneurship and economic activity by means of licensing.

Ключові слова: ліцензування, господарська діяльність, підприємництво, критерії.

ВСТУП

Для реалізації економічної політики держави, виконання функцій держави з забезпечення стійкого економічного і соціального розвитку країни та дотримання конституційних прав громадян застосовуються різноманітні засоби регулювання господарської діяльності. Одним із таких засобів регулюючого впливу держави на суб'єктів господарювання є ліцензування.

Вперше державне ліцензування підприємництва було законодавчо введено у 1991 році із прийняттям Закону України "Про підприємництво". В цьому законі передбачалось ліцензування всього 12 видів підприємницької діяльності [1].

З прийняттям Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 01.06.2000 (далі — Закон про ліцензування) та Господарського кодексу від 16.01.2003 ліцензування перетворилось на дієвий ефективний засіб державного регулювання господарської діяльності. Разом з тим, прийняття зазначеного Закону та пов'язаних з ним нормативно-правових актів не створило оптимальної моделі ліцензування в країні, що гармонійно узгоджувала б різні, іноді протилежні, суспільні інтереси, пере-

дусім підприємців та споживачів, а також не вирішило всіх проблем і протиріч у законодавстві [2].

Про це свідчить, зокрема, постійний інтерес законодавців до проблем ліцензування — протягом дії зазначеного Закону до нього вже 54 рази вносилися зміни і доповнення (станом на 01.10.2010). Лише у Верховній Раді України VI скликання протягом 2008—2010 років було зареєстровано близько 30 законопроектів, які стосуються внесення змін до Закону про ліцензування.

Варто зазначити, що постійне внесення змін до базового закону так і не усунуло всіх існуючих прогалин. Так, до цього часу законодавчо не визначено критерії, за якими певні види господарської діяльності слід відносити до таких, що ліцензуються, або до таких, що не потребують ліцензування.

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Проблеми ліцензування у своїх наукових працях розглядають багато вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В. Авер'янов, В. Андрєєв, С. Береславський, Е. Бекірова, О. Вінник, Ж. Іонова, В. Лаптев, П. Мельник, В. Мілаш, П. Пальчук, І. Пастух, Н. Саніахметова, Ю. Тихомиров, К. Тот'єв,

С. Третьяков, А. Шевархін, А. Шпомер, Л. Шестак. Разом з тим, розгляду проблеми виділення критеріїв, за якими види господарської діяльності підлягають ліцензуванню або не ліцензуються, приділялось недостатньо уваги. У статті проаналізовано доробки вчених та наявні законопроекти із цього питання.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є вивчення можливості запровадження, в тому числі законодавчого, критеріїв, за якими певні види господарської діяльності мають підлягати ліцензуванню або до яких процедура ліцензування не повинна застосовуватись.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ліцензування певних видів господарської діяльності є одним із важливих засобів державного регулювання у сфері господарювання, спрямованого на забезпечення державної політики у цій сфері з метою захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих громадян.

У цілому, державне регулювання економіки становить систему заходів законодавчого, адміністративно-виконавчого та контролюючого характеру, що здійснюються державою з метою підтримання суспільного господарського порядку в економічній системі України [3].

Державне регулювання ринкових відносин з точки зору суспільства є необхідним не саме по собі, а лише для виконання двох взаємопов'язаних цілей: по-перше, для захисту інтересів як громадян, так і суспільства в цілому від тих негативних наслідків, що можуть породжуватися ринковими відносинами та вільним підприємництвом; по-друге, для забезпечення реалізації окремих суспільних інтересів, які не може реалізувати дія вільного ринку [4].

Тож від оптимального вибору законодавцями засобів державного регулювання у сфері господарювання залежить, зокрема, успіх економічних реформ в країні.

На виконання поставленого Президентом України завдання з подолання наслідків фінансово-економічної кризи, відновлення економічного зростання та модернізації економіки України розроблено Програму економічних реформ на 2010—2014 роки. Ця програма пройшла широке обговорення в науково-експертному і фаховому середовищі. Основне завдання програми — спрямувати реформи на побудову конкурентоспроможної економіки, формування ефективної системи державного управління і, як наслідок, підвищення добробуту громадян. Серед запланованих перетворень — формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економічні процеси, зокрема зменшення адміністративних бар'єрів розвитку підприємництва.

Одним з важливих чинників здійс-

нення запланованих перетворень є сприятлива та стабільна законодавча база. Від того, чи будуть визначені державною оптимальні правила ліцензування господарської діяльності, значною мірою залежатимуть як стабільність економічної системи країни, так і розвиток власне підприємництва (в першу чергу малого і середнього), скорочення тіньового сектора, ефективність боротьби з корупцією та, зрештою, вирішення нагальних соціальних проблем [5].

Постійні неодноразові зміни, що вносяться до Закону про ліцензування протягом усіх 10 років його дії, свідчать про незавершений пошук законодавцем оптимального балансу між свободою підприємницької діяльності, з одного боку, та необхідністю державного регулювання економічних процесів з метою захисту суспільних інтересів, передусім прав споживачів, а також забезпечення соціальної спрямованості економіки, з іншого боку.

Головною проблемою інституту ліцензування в Україні й досі залишається необґрунтовано великий перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, та постійне розширення вказаного переліку. На сьогодні, за даними Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, ліцензуванню підлягає 78 видів господарської діяльності.

Необхідність зменшення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, була визначена у Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності, схваленій Указом Президента від 03.09.2007 № 816. Для часткового вирішення зазначеної проблеми Верховною Радою України протягом 2009 року було прийнято два закони: "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подальшого вдосконалення порядку ліцензування господарської діяльності" від 25.06.2009 та "Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні" від 15.12.2009. Цими законодавчими актами було зменшено перелік видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню, а також внесено норму, відповідно до якої одним із принципів державної політики у сфері ліцензування є запровадження ліцензування окремого виду господарської діяльності у разі недостатності інших засобів державного регулювання господарської діяльності, визначених відповідним законом.

Однак, зазначені зміни врегулювали проблему розширення переліку видів діяльності, що ліцензуються, лише частково. Зокрема, так і не було вирішено питання щодо критеріїв, за якими певний вид господарської діяльності може бути віднесено до такого, що підлягає ліцензуванню.

Питання законодавчого визначення таких критеріїв постало вже давно. Варто нагадати, що в Концепції розвитку державної системи ліцензуван-

ня підприємницької діяльності за її видами, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.1996 № 1164, поряд з принципами діяльності у сфері ліцензування підприємництва було визначено також і загальні критерії, за якими діяльність підлягала регулюванню.

Так, зокрема, до принципів, на яких базується діяльність у сфері підприємництва, було віднесено захист конституційних прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів громадян і безпеки держави. В Концепції як загальний критерій також зазначалось, що регулюванню мають підлягати лише ті види підприємницької діяльності, які безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє природне середовище та безпеку держави.

Однак, у прийнятому в 2000 році Законі про ліцензування зазначене положення Концепції щодо критеріїв віднесення діяльності до такої, що підлягає регулюванню, не знайшло належного розвитку та втілення.

Можна припустити, що розробники Закону про ліцензування вважали достатнім визначити принципи державної політики у сфері ліцензування, вважаючи, що ці принципи будуть слугувати і як загальні критерії віднесення певного виду діяльності до такого, що підлягає ліцензуванню.

Разом з тим, терміни "принцип" і "критерій" мають різне тлумачення та зміст. Як зазначається в Сучасному словнику іншомовних слів, слово "принцип" походить з латинської мови і означає "основу, начало", а також центральне пояснення, особливість, що покладена в основу створення або здійснення чого-небудь. Слово "критерій" прийшло до нас з грецької мови (дослівно перекладається як "засіб судження") — воно означає одну з основних ознак, мірило для визначення, оцінки, класифікації чого-небудь [6].

Таким чином, принципи державної політики у сфері ліцензування — це основа, на якій базується інститут ліцензування. Водночас основні ознаки, за якими господарську діяльність слід віднести до такої, що ліцензується або не ліцензується, тобто безпосередні критерії для здійснення такого поділу, у Законі про ліцензування виявилися відсутні.

Пропозиції щодо внесення в Закон про ліцензування безпосередніх критеріїв наводяться у працях деяких науковців. Проаналізувавши наявні пропозиції, можна зробити висновок, що в основу більшості запропонованих науковцями критеріїв тією чи іншою мірою кладеться один з наведених у Законі про ліцензування принципів державної політики у сфері ліцензування, а саме: захист прав, законних інтересів, життя і здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави.

Також пропонуються й інші потенційні критерії поділу. Так, Е.Е. Бекірова додатково виділяє діяльність,

яка може завдати шкоди моральності громадян та регулювання якої не може здійснюватись іншими методами, крім як ліцензуванням [7]. Однак, на нашу думку, термін "моральність громадян" відноситься до оціночної категорії і може отримати неоднозначне та спірне трактування при практичному застосуванні такої норми закону.

А. Шпомер та О.М. Олійник як можливі критерії розглядають: а) небезпечність діяльності для необмеженого кола осіб, які безпосередньо не беруть участі в її здійсненні; б) діяльність, до якої залучається велике коло учасників і яка пов'язана із значними витратами ресурсів; в) надзвичайна прибутковість діяльності, у зв'язку із чим щодо неї здійснюється оподаткування за підвищеними ставками [2; 8].

Слід зазначити, що критерії а) та б) розвивають загальний принцип забезпечення прав і законних інтересів громадян, але водночас сформульовані недостатньо чітко, що ускладнює розуміння їхнього змісту та можливість практичного застосування.

Розглядаючи такий критерій, як надприбутковий характер господарської діяльності, П.М. Пальчук зазначає, що він не має застосовуватись у відносинах ліцензування, хоча діяльність підприємців у цій сфері повинна бути предметом посиленого контролю уповноважених державою органів. Тож у Законі про ліцензування слід зафіксувати, що види діяльності, які в цілому або в певній частині контролюються відповідними державними органами, не ліцензуються [9].

А. Шпомер, крім того, пропонує виділити як критерій діяльність, пов'язану із задоволенням невід'ємних потреб населення, та діяльність, пов'язану із використанням вичерпних природних ресурсів, які мають стратегічне значення для держави.

Поняття "невід'ємні потреби населення" видається надто широким, а отже, внесення такого критерію до Закону про ліцензування може призвести до нових пропозицій щодо запровадження ліцензування додаткових видів господарської діяльності та відповідного ускладнення умов для підприємництва в Україні.

Пропозиція ж визначити одним з критеріїв ліцензування діяльність, пов'язану із використанням вичерпних природних ресурсів, що мають стратегічне значення для держави, на нашу думку є цілком слушною. Тим паче, що вона кореспондується з вимогами статті 12 Закону про ліцензування, у якій йдеться про ліцензування видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів.

Окремо слід розглянути спробу врегулювати питання віднесення видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, у проекті Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ліцензування певних видів господарської діяльності" (реєстраційний № 6153, автори на-

родні депутати України Королевська Н.Ю., Чечетов М.В., Зварич Р.М., Ляпіна К.М.) та в аналогічному проекті Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення переліку ліцензованих видів господарської діяльності" (реєстраційний № 6696-1, внесений народним депутатом України Королевською Н.Ю.).

Пояснювальні записки до обох законопроектів акцентують увагу на наступних критеріях:

— вид діяльності становить істотну загрозу для суспільної безпеки (у сфері захисту життя, здоров'я, конституційних прав та свобод громадян чи навколишнього середовища, безпеки держави чи моральних засад суспільства). В цьому випадку ліцензування використовується для засвідчення наявності у суб'єкта господарювання спеціальних ресурсів, процесів, навичок, необхідних для безпечного виконання виду діяльності або свідомого обмеження морально сумнівного / суспільно небезпечного виду діяльності з метою спрощення контролю за його здійсненням;

— вид діяльності пов'язаний з доступом до обмежених ресурсів (природних ресурсів, штучних ресурсів). У цьому випадку ліцензування використовується для того, щоб або обмежити кількість учасників та зберегти темпи відтворення ресурсів (лісові угіддя, риба тощо), або стягувати на користь держави ренту від використання кінцевого ресурсу (корисні копалини).

Разом з тим, на нашу думку, основний недолік законопроектів полягає в тому, що відповідні положення пропонується внести до статті Закону про ліцензування, що визначає основні принципи державної політики у сфері ліцензування, без належного виокремлення цих положень саме в якості критеріїв віднесення видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, як це чітко сформульовано в тексті Пояснювальних записок.

Крім того, наведений у цих законопроектах перелік підстав для запровадження ліцензування частково має суперечливий характер. Так, законопроекти передбачають, що ліцензування окремого виду господарської діяльності запроваджується у разі, якщо такий вид діяльності становить підвищену небезпеку для конституційних прав громадян чи моральних засад суспільства. Разом з тим, положення про "підвищену небезпеку для конституційних прав та свобод громадян" може мати достатньо широке та спірне тлумачення, а поняття "моральні засади суспільства", як вже зазначалося, взагалі відноситься до оціночної категорії, до того ж не має чіткого визначення у законодавстві. Отже, внесення запропонованих положень до Закону про ліцензування може призвести до зворотного ефекту — необгрунтованого розширення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, та нового ускладнення умов для підприємництва в країні.

При розгляді даної проблеми також доцільно звернутись до закону Російської Федерації "Про ліцензування окремих видів діяльності", який містить спеціальну статтю щодо критеріїв ліцензування. Відповідно до статті 4 закону РФ "Критерії визначення видів діяльності, що ліцензуються" ліцензуванню підлягають види діяльності, здійснення яких може призвести до нанесення шкоди правам, законним інтересам, здоров'ю громадян, обороні та безпеці держави, культурній спадщині народів Російської Федерації та регулювання яких не може здійснюватися іншими методами, крім як ліцензуванням.

Варто зазначити, що закон Російської Федерації було прийнято пізніше, ніж відповідний закон в Україні. Тож при прийнятті російського закону можна було провести аналіз існуючого на той час в Україні законодавства, що регулювало інститут ліцензування, та здійснити певні удосконалення, виходячи з українського досвіду. Натомість наявність окремої статті і присвяченої критеріям ліцензування в законі РФ, на нашу думку, нині заслуговує на увагу вже законотворців в Україні.

В науковій літературі зазначається, що прогресивними наслідками закріплення в законодавстві відповідних критеріїв буде: проведення класифікації ліцензованих видів діяльності, що дозволить у подальшому зменшити їх кількість; визначення видів діяльності, що не ліцензуються, але потребують ліцензування; здійснення ревізії існуючих видів діяльності з тим, щоб припинити їх ліцензування [2].

ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Аналіз законодавчої практики в Україні останнього десятиліття та пропозицій щодо законодавчого визначення можливих критеріїв віднесення видів господарської діяльності до таких, що ліцензуються, наявних у науковій літературі та в зареєстрованих законопроектах народних депутатів України, дозволяє зробити висновок, що оптимальну модель ліцензування видів господарської діяльності на базі збалансування різних суспільних інтересів в Україні ще не знайдено. Як результат, перелік ліцензованих видів діяльності є нестабільним та необгрунтовано великим.

До загальних критеріїв визначення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, слід, безсумнівно, віднести діяльність, провадження якої може принести шкоду правам, законним інтересам, життю та здоров'ю громадян, захисту навколишнього природного середовища, діяльність, що може вплинути на забезпечення безпеки держави, в тому числі екологічної, а також діяльність, пов'язану з використанням вичерпних природних ресурсів та природними монополіями.

Остаточні критерії віднесення видів господарської діяльності, до таких, що підлягають ліцензуванню, доцільно зафіксувати в новій статті 3—1

Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", яку слід внести до Закону за результатами ґрунтовних наукових досліджень та експертного обговорення. Водночас перелік ліцензованих видів діяльності, що визначається цим законом, слід оптимізувати в напрямі його суттєвого зменшення.

При визначенні зазначених критеріїв та мінімального переліку ліцензованих видів діяльності доцільно застосувати метод індукції, а саме проаналізувати конкретні види господарської діяльності, що нині підлягають ліцензуванню, з огляду на досягнення оптимального балансу між своєю підприємницької діяльності, з одного боку, та необхідністю державного регулювання економіки з метою захисту суспільних інтересів, з іншого боку.

Обраний підхід до визначення критеріїв та переліку ліцензованих видів діяльності, а також вивчення практичного досвіду і законодавства щодо державного регулювання господарської діяльності в розвинених країнах буде покладено в основу подальших досліджень щодо вдосконалення системи ліцензування в Україні, зокрема її законодавчої бази.

Література:

1. Довідник по ліцензуванню видів господарської діяльності в Україні (видання друге). За редакцією к.т.н. С.І. Третьякова. — К.: Держпідприємництва, 2002. — 472 с.
2. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец. 12.00.04 "Господарське право, господарсько-процесуальне право" / Шпомер А.І. — Київ, 2006. — 19 с.
3. Мілаш В.С. Господарське право: Курс лекцій: У 2 ч. Ч. 1. — К.: Право, 2008. — 496 с.
4. Регуляторна політика: нові можливості. — К.: Інститут конкурентного суспільства, 2004. — 170 с.
5. Доповідь С.Третьякова // Економічні реформи сьогодні". — 2001. — № 38.
6. Сучасний словник іншомовних слів / Укл.: О.І. Скопенко, Т.В. Цимбалюк. — К.: Довіра, 2006. — 789 с.
7. Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец. 12.00.04. "Господарське право, господарсько-процесуальне право" / Бекірова Е.Е. — Донецьк, 2006. — 17 с.
8. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник в 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Олейник О.М. — М.: Юрист, 1999. — 757 с.
9. Пальчук П.М. Ліцензування торговельної діяльності в Україні: дис. кандидата юридичних наук: 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". — К., 2008. — 224 с.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2010 р.