

**Петруненко Я.В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського права і процесу  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

УДК 346.52:346.2

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ

**Постановка проблеми.** У системі прямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів окремо слід виділити та розглянути такий їх вид, як ліцензування господарської діяльності. Зарахування цього господарсько-правового засобу до прямих видів пояснюється тим, що під час його застосування здійснюється прямий (безпосередній) вплив на діяльність суб'єктів господарювання шляхом установлення обов'язкових умов та правил її провадження. При цьому, будучи засобом державного регулювання, він певним чином впливає на ефективність використання державних коштів. У 2015 р. прийнято новий Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», яким дещо скорочено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, деякі положення законодавства у цій сфері приведено у відповідність до європейських стандартів. Проте все ще залишаються спірні та проблемні питання у сфері законодавчого регулювання ліцензування господарської діяльності, які потребують вирішення.

**Стан дослідження.** Окремі питання ліцензування діяльності суб'єктів господарювання досліджували у своїх працях такі науковці, як А.А. Баженова, В.С. Белих, О.М. Вінник, О.П. Віхров, А.В. Власюк, В.П. Горин, Є.П. Губін, Б.В. Деревянко, В.В. Добровольська, Д.В. Задихайло, Г.Л. Знаменський, О.В. Кашперський, В.В. Лаптев, В.К. Мамутов, В.С. Мартем'янов, А.В. Пасічник, О.П. Подцерковний, В.А. Устименко, А.І. Шпомер, В.С. Щербина, О.Х. Юлдашев та інші. Однак більшість наявних наукових робіт у цій сфері присвячені дослідженню адміністративно-правового аспекту і процедурних питань ліцензування діяльності суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим слід констатувати, що ліцензування, як господарсько-правовий засіб забезпечення ефективного використання державних коштів, недостатньо досліджене у вітчизняній науці господарського права, що підтверджує важливість вивчення цієї проблематики і зумовлює актуальність представленої наукової статті.

Отже, метою статті є розроблення теоретично обґрунтованих та практично значимих пропозицій з удосконалення законодавчої регламентації ліцензування господарської діяльності як засобу забезпечення ефективного використання державних коштів. Для досягнення поставленої мети представляється необхідним виконати такі завдання: дослідити пра-

вову природу та сутність ліцензування господарської діяльності як господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання державних коштів; здійснити аналіз чинного господарського законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності з подальшим розробленням окремих пропозицій щодо його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Ліцензування господарської діяльності здійснюється у порядку, визначеному Господарським кодексом (далі – ГК) України [1], Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2] та іншими законодавчими і нормативно-правовими актами.

Ліцензування (як засіб державного регулювання господарської діяльності) застосовується з метою захисту суспільних інтересів, убезпечення громадського здоров'я та забезпечення безпеки продукції, послуг та робіт, які виробляються (надаються, виконуються) певними суб'єктами господарювання, діяльність яких, відповідно до законодавства України, підлягає ліцензуванню, і, як зазначено в абз. 2 п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2], застосовується лише до такого виду господарської діяльності, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життя чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання.

Так, О.В. Кашперський вважає, що сутність ліцензування полягає у тому, що діяльність суб'єктів господарювання у деяких сферах економіки потребує спеціальної кваліфікації та професіоналізму для забезпечення безпеки праці та виробництва. Тому шляхом використання бюджетних та інших ресурсів державою створюються умови для нормального функціонування окремих інститутів суспільства і держави, випуску продукції і надання послуг відповідно до встановлених стандартів і норм, які визначаються ліцензійними умовами [3, с. 1164]. Підтримуючи цю тезу автора, варто зауважити, що держава також виділяє бюджетне фінансування і надає інші ресурси саме тим суб'єктам господарювання, які пройшли так званий «конкурсний відбір» процедурою ліцензування, підтвердили свою відповідність ліцензійним умовам і цим теж розкривається сутність ліцензування як господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання державних коштів.

Також варто погодитись із наведеним зауваженням автора ще й тому, що згідно із Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2] ліцензійні умови – це нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, іншого уповноваженого законом органу державної влади, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії.

Ліцензійні умови розробляються окремо для кожного виду господарської діяльності тим органом ліцензування, який визначений у переліку, затвердженому Кабінетом Міністрів України [4]. При цьому, спеціально уповноваженим органом у сфері ліцензування є Державна регуляторна служба України, яка, крім інших функцій, також здійснює погодження за поданням органу ліцензування ліцензійних умов провадження певного виду господарської діяльності та порядку здійснення контролю за їх дотриманням [5].

За інформацією Державної регуляторної служби України, станом на початок 2017 р. було розроблено та погоджено 20 ліцензійних умов (при тому, що ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2] визначено 33 види господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню) [6]. Така ситуація склалася внаслідок прийняття нового Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2] та оновлення ліцензійних умов із метою приведення їх у відповідність зі стандартами Європейського Союзу (далі – ЄС).

Аналізуючи ліцензійні умови на провадження різних видів господарської діяльності, можна зробити висновок, що їх більшість затверджена постановами Кабінету Міністрів України [7; 8; 9] і лише деякі з них – актами інших органів [10].

Ліцензійні умови відповідно до ст. 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2] мають бути зумовлені особливостями провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та включають: 1) вичерпний перелік підтверджених документів, що підтверджують відповідність суб'єкта господарювання вимогам ліцензійних умов; 2) кадрові вимоги (щодо мінімальної кількості працівників за окремими посадами щодо наявності у певних працівників відповідної освіти, кваліфікації, стажу роботи, даних про наявність трудових договорів з усіма найманими працівниками); 3) організаційні вимоги (наприклад, вимоги щодо провадження виду господарської діяльності виключно в межах певних місць, щодо провадження виду господарської діяльності виключно з використанням певних засобів, щодо подання передбаченої законом звітності тощо); 4) технологічні вимоги щодо наявності певної матеріально-технічної бази разом із даними, що дають можливість її ідентифікувати; 5) спеціальні вимоги, передбачені законом, стосовно обмеження щодо суміщення здійснення видів господарської діяльності; виконання передбачених законом вимог щодо відокремлення і незалежності;

можливості провадження видів господарської діяльності лише юридичними особами або лише юридичними особами окремих організаційно-правових форм; розміру статутного капіталу і т.д.

При цьому абз. 4 п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2] встановлює, що вимоги ліцензійних умов мають бути однозначними, прозорими та виключати можливість їх суб'єктивного застосування органами ліцензування чи ліцензіатами. Крім того, нормативно закріплено принцип рівності прав суб'єктів господарювання, який, із-поміж іншого, передбачає встановлення єдиних вимог ліцензійних умов шляхом визначення їх відповідності рівням ризику від провадження відповідного виду господарської діяльності, уникнення необґрунтованих обтяжень чи зайвих адміністративних процедур, заборону використання ліцензування видів господарської діяльності для обмеження конкуренції тощо (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2]).

Отже, ліцензійні умови містять вичерпний перелік вимог, при дотриманні яких суб'єкт господарювання може претендувати на отримання ліцензії, яка дає йому право провадити таку діяльність протягом усього строку дії ліцензії з правом її пролонгації. Це є ключовою відмінністю ліцензії від дозволу, який видається на здійснення якоїсь дії чи використання якогось об'єкта у господарській діяльності. Відмова органу ліцензування у виданні ліцензії може бути оскаржена суб'єктом господарювання до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування, правові основи функціонування якої передбачені у ст. 5 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2].

На думку А.В. Пасічника, отримання ліцензії на провадження діяльності суб'єктом господарювання свідчить про визнання з боку держави наявності певного рівня розвитку волі юридичної особи і, як наслідок, розширення обсягу її господарської та адміністративної дієздатності. Суб'єкт набуває можливості перетворити отримані під час державної реєстрації окремі елементи господарської та адміністративної правосуб'єктності у складі господарсько-правового та адміністративного статусу і повноцінно володіти ними [11, с. 59].

Висловлена думка підтверджується тим, що ліцензування – це процедура, яка слідує за державною реєстрацією особи як суб'єкта господарювання, тобто вона застосовна виключно до осіб, які мають відповідний статус. При цьому отримання ліцензії розширює межі господарської правосуб'єктності, оскільки надає право на провадження тих видів діяльності, які до цього господарюючий суб'єкт не мав права здійснювати.

Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2] наводиться вичерпний перелік видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню. Зокрема до них належать такі види господарської діяльності: банківська діяльність, яка ліцензується відповідно до Закону України «Про

банки і банківську діяльність»; надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів); професійна діяльність на ринку цінних паперів, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»; діяльність у галузі телебачення і радіомовлення, яка ліцензується відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»; освітня діяльність, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти; виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про лікарські засоби»; медична практика і т.д. При цьому, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2], запровадження ліцензування виду господарської діяльності здійснюється винятково законом, а види господарської діяльності, не зазначені у ст. 7 цього Закону, ліцензуванню не підлягають.

Варто зауважити, що порівняно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» 2000 р. [12], який втратив чинність, кількість видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, визначених у чинному Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2], суттєво скоротилась, зокрема, у Законі 2000 р. [12] до таких належало 45 видів господарської діяльності, коли за чинним Законом [2] їх лише 33.

Скорочення переліку видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, можна оцінювати по-різному.

Наприклад, А.А. Баженова вважає це позитивною тенденцією, оскільки, як наголошує автор, ліцензування буде повною мірою ефективним, якщо буде орієнтованим на забезпечення публічних і приватних інтересів та обмежуватиме приватний інтерес суб'єкта господарювання лише так, як це необхідно для реалізації публічних інтересів [13, с. 139].

Суттєве зменшення кількості видів господарської діяльності в цілому відповідає прийнятій нашою державою стратегії дерегуляції. Наприклад, за новим Законом [2], на відміну від Закону про ліцензування 2000 р. [12], не належать до видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, окремі види будівельної діяльності, впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів та ін. До того ж постійний розвиток економіки, науки та технологій, поява нових видів та форм господарювання, зумовлює необхідність законодавчого розвитку у сфері регулювання господарських правовідносин. Спираючись на це, у чинному Законі [2] визначено деякі нові види діяльності, що підлягають ліцензуванню, наприклад, діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я України тощо.

Необхідно зазначити, що у законодавстві деяких європейських країн та США прийнятий дещо інший підхід у цій сфері, відповідно до якого чітко визначені критерії, за якими господарська діяльність має бути віднесена до такої, що потребує ліцензування.

Зокрема у Законі Німеччини про промислову діяльність визначено, що підприємницька діяльність підлягає ліцензуванню за наявності хоча б однієї з таких умов: 1) у виробництві використовується устаткування, що має потребу в спеціальному систематичному контролі, оскільки таке устаткування може становити небезпеку, як для працівників цього підприємства, так і для третіх осіб; 2) ведення діяльності зумовлене наявністю в підприємця особливої кваліфікації (наприклад, охоронна діяльність, ігорний бізнес). При цьому в США поширеними є ліцензії для отримання дозволу на займання певним видом професійної діяльності, які поділяються на два види: одержувані корпораціями для своїх працівників та ті, які отримують самі фахівці [14, с. 77–78]. Тобто у США ліцензія підтверджує рівень кваліфікації працівників або незалежних представників певної професії (так званих «самоврядних професій»), необхідний для належного здійснення відповідної діяльності.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що ліцензування є, насамперед, засобом забезпечення захисту суспільних інтересів, гарантування безпеки та якості деяких видів продукції, робіт та послуг, що виробляються (надаються) суб'єктами господарювання. Механізм впливу цього засобу на забезпечення ефективного використання бюджетних коштів полягає у тому, що держава вживає заходів регулятивного, адміністративного, контрольного та іншого характеру для забезпечення відповідності суб'єктів господарювання, що провадять певні визначені види господарської діяльності, ліцензійним умовам, витрачаючи на це відповідні ресурси. При цьому плата, яка справляється із суб'єктів господарювання за видання ліцензії, зараховується до державного або місцевого бюджетів у порядку, визначеному ст. 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2]. Крім того, держава також виділяє бюджетне фінансування і надає інші ресурси саме тим суб'єктам господарювання, які пройшли так званий «конкурсний відбір» процедурою ліцензування, підтвердили свою відповідність ліцензійним умовам, власне, цим теж розкривається сутність ліцензування як господарсько-правового засобу забезпечення ефективного використання державних коштів.

Для удосконалення правового регулювання ліцензування необхідно, по-перше, розробити (оновити) та затвердити ліцензійні умови щодо всіх видів господарської діяльності, які відповідно до закону підлягають ліцензуванню; по-друге, прийняти методику визначення тих видів господарської діяльності, які обов'язково мають бути віднесені до ліцензованих. Під час розроблення такої методики доцільно використати досвід Німеччини та деяких інших європейських держав.



**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 462. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
2. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02 березня 2015 р. № 222-VIII / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2015. № 25. Ст. 722. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>
3. Кашперський О.В. Поняття та зміст ліцензування певних видів господарської діяльності. Форум права. 2011. № 1. С. 1164–1169.
4. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2015 р. № 609 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2015. № 68. Ст. 2232. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-п>
5. Деякі питання Державної регуляторної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 68. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-п>
6. Інформація про стан погодження Ліцензійних умов / Державна регуляторна служба України. URL: <http://www.drs.gov.ua/licensing/informatsiya-pro-stan-pogodzhennya-litsenzijnyh-umov-5/>
7. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2016. № 7. Ст. 345. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-п>
8. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з промислового вилову водних біоресурсів за межами юрисдикції

України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 845 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2016. № 94. Ст. 3079. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/845-2016-п>

9. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 604 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2016. № 73. Ст. 2445. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604-2016-п>

10. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва електричної енергії: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22 березня 2017 р. № 309 / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Урядовий кур'єр. Випуск від 20 червня 2017 р. № 113. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0309874-17>

11. Пасічник А.В. Правова природа реєстрації та ліцензування юридичних осіб приватного права. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2014. № 2 (11). С. 50–55.

12. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01 червня 2000 р. № 1775-III (втратив чинність) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>

13. Баженова А.А. Предмет ліцензування господарської діяльності. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 8. С. 139–142.

14. Власюк А.В. Зарубіжний досвід використання дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності. Право і суспільство. 2014. № 2. С. 76–80.

### **Петруненко Я.В. ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ**

У статті розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавчої регламентації ліцензування господарської діяльності як засобу забезпечення ефективного використання державних коштів. Здійснено аналіз господарського законодавства у сфері регулювання ліцензування господарської діяльності та виявлено його основні недоліки; охарактеризовано ліцензійні умови провадження різних видів господарської діяльності. На підставі проведеного аналізу сформульовано значення ліцензування господарської діяльності для забезпечення ефективного використання державних коштів.

**Ключові слова:** ліцензування, господарська діяльність, державні кошти, ефективне використання.

### **Петруненко Я.В. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ**

В статье разработаны предложения по совершенствованию законодательной регламентации лицензирования хозяйственной деятельности как меры обеспечения эффективного использования государственных средств. Проведён анализ хозяйственного законодательства в сфере регулирования лицензирования хозяйственной деятельности и выявлены его основные недостатки; охарактеризованы лицензионные условия осуществления различных видов хозяйственной деятельности. На основе проведенного анализа определено значение лицензирования хозяйственной деятельности для обеспечения эффективного использования государственных средств.

**Ключевые слова:** лицензирование, хозяйственная деятельность, государственные средства, эффективное использование.

**Petrunenko I.V. SOME ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE LEGISLATIVE REGULATION OF LICENSING OF ECONOMIC ACTIVITY AS A MEANS OF ENSURING THE EFFECTIVE USE OF PUBLIC FUNDS**

The article deals with the improvement of the legislative regulation of licensing of economic activity as a means of ensuring the effective use of public funds. The analysis of economic legislation in the field of regulation of licensing of economic activity, revealed its main disadvantages; licensed conditions for conducting various types of economic activity are described. On the basis of the analysis, the importance of the licensing of economic activities for ensuring the effective use of public funds is determined.

In particular, licensing is, above all, a means of ensuring the protection of the public interest, guaranteeing the safety and quality of certain types of products, works and services produced (provided) by economic entities. The mechanism of influence of this means on ensuring the effective use of public funds is that the state takes measures of a regulatory, administrative, control and other nature to ensure compliance of economic entities that carry out certain specified types of economic activity, licensing conditions, spending corresponding resources thereon. In this case, the fee, which is charged from the business entities for the issuance of a license, is credited to the state or local budgets in the manner specified in Art. 14 of the Law of Ukraine «On Licensing Types of Economic Activities». In addition, the state also allocates budget funding and provides other resources to those economic entities that have passed the so-called “competitive selection” by the licensing procedure, have confirmed their compliance with licensing conditions, and, in fact, it also reveals the essence of licensing as a legal remedy ensuring the effective use of public funds.

To improve the legal regulation of licensing it is necessary: firstly, to develop (update) and approve licensing conditions for all types of economic activity, which are subject to licensing in accordance with the law; and secondly, to adopt a methodology for identifying those types of economic activities that must necessarily be attributed to the licensed ones. When developing such a method, it is expedient to use the experience of Germany and some other European countries as an example. In particular, the German Law on Industrial Activities stipulates that the business activity is subject to licensing if at least one of the following conditions exists: firstly, in the production of equipment, which requires special systematic control, as such equipment may be dangerous, as for working at this enterprise, and for third parties; and secondly, the conduct of activities is conditioned by the presence of a specialist in an entrepreneur (for example, security activities, gambling business).

**Key words:** licensing, economic activity, state funds, efficient use.