

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПОНЯТТЯ «ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»

### TO THE QUESTION OF THE CONCEPT OF "LICENSING OF ECONOMIC ACTIVITY"

Руденко О.В.,

*аспірант кафедри конституційного права  
та теоретико-правових дисциплін*

*Інституту права та суспільних відносин*

*Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

Стаття присвячена аналізу норм вітчизняного та зарубіжного законодавства, що містять визначення поняття «ліцензування господарської діяльності», а також наукових праць, які присвячені цьому питанню. Запропоновано авторське визначення поняття ліцензування господарської діяльності та розроблено пропозиції щодо вдосконалення понятійного апарату та вітчизняної законодавчої термінології щодо ліцензування господарської діяльності.

**Ключові слова:** ліцензування, господарська діяльність, адміністративна послуга, ліцензія, вид господарської діяльності, державне регулювання.

Статья посвящена анализу норм отечественного и зарубежного законодательства, которые содержат определение понятия «лицензирование хозяйственной деятельности», а также научных трудов, посвященных этому вопросу. Автором предложено собственное определение понятия лицензирования хозяйственной деятельности и разработаны предложения по совершенствованию понятийного аппарата и отечественной законодательной терминологии относительно лицензирования хозяйственной деятельности.

**Ключевые слова:** лицензирование, хозяйственная деятельность, административная услуга, лицензия, вид хозяйственной деятельности, государственное регулирование.

The article is devoted to the analysis of the norms of domestic and foreign legislation, which contain the definition of the concept of "licensing of economic activity", as well as scientific works devoted to this issue. The author proposed the author's definition of the concept of licensing of economic activity and developed proposals for improving the conceptual apparatus and domestic legal terminology in relation to licensing of economic activity.

**Key words:** licensing, economic activity, administrative service, license, type of economic activity, state regulation.

**Постановка проблеми.** Одним із пріоритетних напрямків розвитку економіки держави є забезпечення балансу приватних інтересів підприємців та публічного інтересу суспільства, який полягає у захисті прав та інтересів споживачів внаслідок здійснення господарської діяльності. Відповідно, держава повинна створити ефективний механізм захисту відносин у сфері господарської діяльності, одним із яких є ліцензування. Враховуючи те, що ліцензування господарської діяльності є новим інструментом захисту, очевидно є необхідність напрацювання відповідного понятійного апарату для регулювання законодавчої термінології та для забезпечення правозастосовної діяльності. Досі єдиного розуміння поняття ліцензування господарської діяльності не розроблено, що призводить до неоднозначного тлумачення на практиці та відсутності сталих наукових підходів до цього питання.

**Стан опрацювання.** Питання щодо поняття ліцензування господарської діяльності є предметом багатьох наукових дискусій. До цього питання зверталися такі вчені, як: А.І. Шпомер, С.С. Вітицький, Е.Е. Бекірова, І.Д. Пастух, О.В. Кашперський, К.А. Карчевський, Л.В. Шестак, Ж.А. Іонова та ін. Проте всі наявні визначення поняття ліцензування господарської діяльності не відповідають економічній і правовій ситуації, що склалася в Україні. Зазначене свідчить про необхідність подальшого

грунтовного дослідження поняття ліцензування господарської діяльності.

**Метою статті** є аналіз всіх понять ліцензування господарської діяльності, що містяться у законодавстві та науковій літературі, та формулювання власного визначення, яке б враховувало мету і сутність ліцензування господарської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз вітчизняного законодавства та правової літератури дозволяє констатувати, що досить часто відбувається термінологічна плутанина, тобто поняття ліцензування господарської діяльності позначається терміном «ліцензування». Нині більшість нормативно-правових актів України, які регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, використовують поняття ліцензування як всеохоплююче. Проте вважаємо, що поняття «ліцензування господарської діяльності» та «ліцензування» не є тотожними, а відносяться одне до одного як видове поняття до родового; така підміна породжує плутанину та може ускладнити як застосування законодавства, так і подальше теоретичне дослідження питання. Дуже важливо дотримуватися в нормативно-правових актах і наукових дослідженнях термінологічної та понятійної визначеності.

У Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон про ліцензування) зазначається, що ліцензування – це засіб держав-

ного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів [1]. Зазначене визначення повністю кореспондує ст. 14 Господарського кодексу України (далі – ГК), яка закріплює, що ліцензування, патентування певних видів господарської діяльності та квотування є засобами державного регулювання у сфері господарювання, спрямованими на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів [2]. Як бачимо, ГК, хоча і не закріпив тлумачення поняття ліцензування господарської діяльності, створив передумови до розуміння його сутності та вказав напрям для подальшої розробки визначення. Можемо зробити висновок, що визначення, які містяться в Законі про ліцензування та ГК, можна охарактеризувати як визначення, котрі роблять акцент на сутності питання.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», який втратив чинність, визначав ліцензування як видачу, переоформлення й анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ і ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [3]. Таке визначення можна охарактеризувати як таке, що зосереджує увагу на змісті ліцензування як на сукупності процедур. Такі ж поняття містять і законодавства Республіки Білорусь [4] та Республіки Молдова [5].

На нашу думку, тлумачення поняття «ліцензування» як комплексу процедур є неточним і поверхневим, адже з нього неможливо зробити висновок про зміст, мету та значення ліцензування господарської діяльності.

Використання концептуально різних підходів до одного і того ж об'єкта регулювання, як це було в Україні до прийняття Закону про ліцензування, на наш погляд, було необгрунтованим, адже національне законодавство має складати єдину систему, яка характеризується, зокрема, термінологічною єдністю. Проте й недоліки, що містяться в Законі про ліцензування, вказують, що законодавство в цій частині потребує вдосконалення.

Крім того, деякі нормативно-правові акти, які також регулюють відносини у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності, досі не приведені у відповідність до загального Закону про ліцензування. Наприклад, Закон України «Про телекомунікації» [6] та «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [7] розглядають ліцензування саме як перелік певних процедур.

Варто також зазначити, що Закон України «Про вищу освіту» містить визначення, яке докорінно відрізняється від усіх вищезазначених і розглядає ліцензування не як перелік процедур, пов'язаних

із виданням ліцензій, не як засіб державного регулювання господарської діяльності, а як процедуру визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю на певному рівні вищої освіти відповідно до стандартів освітньої діяльності [8].

Фактично Закон України «Про вищу освіту» розглядає ліцензування як елемент легітимації суб'єкта господарювання, що є умовою набуття ним цивільної правоздатності. Це положення кореспондує зі ст. 91 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), де врегульовується питання цивільної правоздатності юридичної особи. Так, ч. 3 ст. 91 ЦК вказує, що юридична особа може здійснювати окремі види діяльності, перелік яких встановлюється законом, після одержання нею спеціального дозволу (ліцензії) [9].

Хоча підхід, застосований у Законі України «Про вищу освіту», має своїх прихильників у наукових колах і базується на нормах цивільного законодавства, які закладають підґрунтя для розуміння правосуб'єктності юридичних осіб, його не можна вважати прийнятним. У визначенні, наданому у зазначеному законодавчому акті, відсутнє розуміння сутності та мети ліцензування господарської діяльності, адже ціллю ліцензування є не визнання права суб'єкта господарювання здійснювати певний вид діяльності, а регулювання відносин у сфері цієї діяльності.

Варто зазначити, що розглянуті нами визначення ліцензування, які містяться у нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері ліцензування конкретних видів господарської діяльності, не тільки суттєво відрізняються від визначення, наданого Законом про ліцензування, але й мають особливість, яка може викликати певні проблеми під час дослідження ліцензування господарської діяльності. Ці нормативно-правові акти закріплюють визначення поняття «ліцензування», але фактично йдеться не про ліцензування взагалі та навіть не про ліцензування господарської діяльності, а про ліцензування конкретного виду господарської діяльності. Так, Закон України «Про вищу освіту» дає визначення поняття «ліцензування освітньої діяльності закладів вищої освіти», Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» закріплює визначення «ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії» тощо.

Використання такої спрощеної термінології є загальнопоширеною практикою у спеціальних нормативно-правових актах, яка не викликає проблем у разі вивчення безпосередньо цих актів. Проте у разі комплексного дослідження правових норм, що регулюють відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, коли необхідно використати поняття без прив'язування до конкретного акта, відсутність термінологічної єдності може мати негативні наслідки.

Вважаємо, що різні підходи, інколи навіть протиріччя, щодо визначення поняття у низці нормативно-правових актів ускладнюють застосування законодавства. Тому доцільно закріпити визначення

поняття «ліцензування господарської діяльності» у законодавчому акті, який встановлює загальний порядок ліцензування. У свою чергу, нормативно-правові акти, які визначають спеціальні правила, умови та порядок ліцензування у певних галузях, повинні містити тлумачення понять, які стосуються саме цієї конкретної галузі, але такі акти не повинні давати термінологію, альтернативну закріпленій Законом про ліцензування.

Незважаючи на наявність низки легальних визначень ліцензування господарської діяльності, це питання продовжує активно обговорюватися в науковій спільноті. Причому комплексний характер ліцензійних правовідносин зумовлює наявність серед науковців різних підходів до визначення поняття ліцензування господарської діяльності.

Так, на думку Е.Е. Бекірової, ліцензування певних видів господарської діяльності слід розглядати у декількох аспектах: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності [10, с. 7].

Пов'язує легітимацію суб'єктів господарської діяльності із ліцензуванням і Ж.А. Іонова, яка вказує, що ліцензування є формою легітимації підприємництва, тобто державного підтвердження законності входження суб'єктів у господарський обіг [11, с. 46].

Аналізуючи ці підходи до розуміння ліцензування господарської діяльності, варто зазначити, що більш обґрунтованою є позиція Е.Е. Бекірової, яка говорить про ліцензування певних видів діяльності як про один з елементів, а не форму легітимації підприємництва. Ліцензування господарської діяльності не може бути паралельним процесом або процесом на заміну державної реєстрації, адже лише зареєстровані у встановленому законом порядку суб'єкти господарювання можуть претендувати на отримання ліцензії.

І.Д. Пастух ліцензування розглядає як правовий режим щодо окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності, який передбачає державне підтвердження та визначення меж права на їх здійснення, контроль за такою діяльністю та можливість припинення останньої за особливими підставами з боку повноважних органів держави [12, с. 7].

Інші науковці розглядають ліцензування господарської діяльності як правовий інститут. Наприклад, Л.В. Шестак стверджує, що ліцензування є комплексним правовим інститутом, оскільки поєднує в собі норми адміністративного та цивільного права [13, с. 8]. Т.В. Васильєва вказує, що ліцензування – це сукупність правових норм, котрі регулюють такі групи відносин, як відносини, що виникають із приводу створення системи органів, які мають право видавати ліцензії на провадження окремих видів господарської діяльності [14, с. 113].

Низка науковців, таких як С.С. Вітвіцький [15, с. 192], А.О. Шевархін [16, с. 10], визначають ліцензування як діяльність державних органів.

Вважаємо, що вищезазначені підходи видаються надто вузьким трактуванням ліцензування господарської діяльності, яке не відображає його сутності та значення. Крім того, необхідно зазначити, що ліцензування господарської діяльності передбачає певні дії не лише з боку державних органів, а й із боку суб'єктів господарювання. Навіть початок ліцензійних правовідносин має бути ініційований юридичною особою чи фізичною особою-підприємцем, що бажає провадити певний вид діяльності.

Отже, тлумачення ліцензування господарської діяльності як діяльності органів державної влади відображає лише один зі змістових елементів цього поняття, а, виходячи із сутності ліцензування, слід говорити все ж таки про засіб державного регулювання.

Погоджуючись із тим, що в деяких випадках отримання ліцензії на здійснення певного виду діяльності є обов'язковою умовою законності входження суб'єкта господарювання на ринок, необхідно зазначити, що тлумачення ліцензування господарської діяльності як елемента легітимації не відображає повною мірою мети ліцензування господарської діяльності та його суті, а швидше вказує на один із наслідків ліцензування.

Дослідження наявних дефініцій ліцензування господарської діяльності, їх переваг і недоліків демонструє, що кожне з них дає уявлення лише про якийсь один бік ліцензування господарської діяльності, яке є більш складним і багатограним поняттям. Розвинутий понятійний апарат є основним складником юридичної техніки, а тому напрацювання єдиного визначення поняття ліцензування господарської діяльності та досягнення термінологічної визначеності у нормативно-правових актах щодо ліцензування господарської діяльності є запорукою ефективності законодавства.

**Висновки.** Отже, чинне законодавство України потребує суттєвих змін у частині визначення поняття «ліцензування господарської діяльності».

Проведений науковий аналіз дозволяє запропонувати ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам і характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Також доцільним є закріплення визначення поняття конкретного виду діяльності (наприклад, «ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії») замість поняття «ліцензування» для вдосконалення низки нормативно-правових актів, що регулюють ліцензування окремих видів господарської діяльності.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.
2. Господарський кодекс України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (втратив чинність). Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>.
4. О лицензировании отдельных видов деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 01 сентября 2010 г. № 450. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000450>.
5. О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования: Закон Республики Молдова от 30 июля 2001 г. № 451. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313293&lang=2>.
6. Закон України «Про телекомунікації». Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.
7. Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії». Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>.
8. Закон України «Про вищу освіту». Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
9. Цивільний кодекс України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
10. Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2006. 32 с.
12. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства. Государство и право. 1997. № 5. С. 46–50.
13. Пастух І.Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія державної податкової служби України. К., 2005. 19 с.
14. Шестак Л.В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2005. 18 с.
15. Васильєва Т.В. Ліцензування господарської діяльності як окремий напрямок адміністративно-правового режиму. Право і безпека. 2011. № 1 (38). С. 110–115.
16. Вітвіцький С.С. Ліцензування – основна складова економічної безпеки держави. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 187–193.
17. Шеваріхін А.О. Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2003. 18 с.