

УДК 342.922

ЛІЦЕНЗІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

LICENSE CONTROL IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Мартинівський В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено аналізу та визначенню суті ліцензійного контролю як адміністративної процедури. Розглянуто теоретичні підходи до визначення адміністративних процедур, а також проаналізовано елементи, особливості ліцензійного контролю, які в свою чергу свідчать, що останній є адміністративною процедурою. Наведено результати дослідження, що стосуються правового регулювання діяльності органів, які здійснюють дозвільну діяльність. Проаналізовано проблеми, що виникають під час здійснення зазначеної діяльності.

Ключові слова: ліцензійний контроль, види контролю, орган дозвільної системи, дозвільна система, адміністративна процедура, правове регулювання, система управління.

Статья посвящена анализу и определению сути лицензионного контроля как административной процедуры. Рассмотрены теоретические подходы к определению административных процедур, а также проанализированы элементы, особенности лицензионного контроля, которые в свою очередь свидетельствуют, что последний является административной процедурой. Приведены результаты исследования, касающиеся правового регулирования деятельности органов, которые осуществляют разрешительную деятельность. Проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении указанной деятельности.

Ключевые слова: лицензионный контроль, виды контроля, орган разрешительной системы, разрешительная система, административная процедура, правовое регулирование, система управления.

The article analyzes the essence and definition of licensing control as the administrative procedure. Theoretical approaches to the definition of administrative procedures, as well as analyzes the elements, features licensed control, which in turn suggests that the latter is an administrative procedure. The results of studies on the legal regulation of the activities of bodies which carry out permitting activities. The problems arising from the implementation of the activities.

Key words: license control, types of control, authority licensing system, licensing system, administrative procedure, legal regulation, control system.

Постановка проблеми. Адміністративно-правові норми визначають зміст державного управління відповідно до сучасних тенденцій розвитку суспільних відносин. Наголошуючи на необхідності оновлення української адміністративно-правової доктрини, В.Б. Авер'янов [1] зазначає, що застарілі ідеологічні стереотипи превалюють у національній суспільній думці, що не сприяє європейському розумінню адміністративного права як провідної галузі правового забезпечення пріоритету прав людини у сфері публічної влади. Приєднуємося до зазначеної думки і вважаємо, що для належного захисту прав і свобод людини потрібно формувати ефективне державне управління, у тому числі і функціонування державного контролю.

Стан дослідження. Проблематика належного функціонування державного контролю є досить нагальною і практично ніколи не залишалася поза увагою правознавців. Багатьом її питанням присвячені праці таких учених, як Д.М. Бахрах, В.М. Гарашук, Ю.М. Козлов, Г.І. Петров, Ю.М. Старілов та ін. Що стосується ліцензійного контролю, то, на нашу думку, його теж треба належним чином дослідити.

Метою статті є спроба дослідити ліцензійний контроль у системі адміністративних процедур, визначити його зміст, ознаки і види.

Виклад основного матеріалу. Ліцензійний контроль є одним з різновидів контролю і пронизує всю ліцензійну процедуру, проявляючись на всіх її

стадіях у вигляді діяльності відповідних державних органів, спрямованої на виявлення порушень ліцензійних вимог і умов. Здійсненням ліцензійного контролю за додержанням ліцензійних умов відповідно до чинного законодавства займаються органи ліцензування в межах їх компетенції (ст. 6 Закону про ліцензування видів господарської діяльності) [2].

Якщо представити ліцензійний контроль у вигляді процесу, то стане очевидним, що в цілому ліцензійний контроль є адміністративною процедурою, спрямованою на запобігання або виявлення можливих складів правопорушень у сфері ліцензування, що складається зі стадії отримання контролюючим суб'єктом необхідної інформації, стадії правової кваліфікації і стадії ухвалення рішення про застосування примусових заходів до ліцензіата.

Таким чином, поняття ліцензійного контролю характеризується такими істотними елементами: діяльність ліцензуючих органів спрямована на запобігання або виявлення можливих складів правопорушень за допомогою отримання інформації про дії ліцензіата; правова кваліфікація фактичних дій ліцензіата з боку органа, що надає ліцензію; ухвалення рішення про застосування примусових заходів до порушника ліцензійного законодавства.

Процедура ліцензійного контролю здійснюється шляхом послідовного проходження інформаційної стадії, стадії правової кваліфікації та стадії ухвалення рішення про застосування примусових заходів до порушника ліцензійних норм. На кожній стадії процедури контролю виникають, змінюються і припиняються відповідні правовідносини, характерні для цієї стадії контрольної процедури. Отже, з правової позиції значення таких показників є юридичними фактами.

Як об'єкт правовідносин інформаційної стадії виступає повна, об'єктивна і достовірна інформація про діяльність ліцензіата.

Відомості, які виступають об'єктом правовідносин інформаційної стадії ліцензійного контролю, складають те інформаційне середовище, на основі якого будується вся картина про стан справ підконтрольного ліцензіата. Підконтрольний суб'єкт, будучи елементом економічної системи, є економічною підсистемою з власними органами управління і характеризується специфічними показниками стану цієї підсистеми.

Варто особливо відзначити, що згідно зі ст. 1 ЗУ «Про інформацію» [3], інформація – документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Отже, обмеження права на інформацію, яким є отримання доступу до неї, і користування цим правом під час здійснення процедури контролю має регулюватися чинним законодавством, відповідно до якого право може бути обмежене. Звідси випливає, що основні поняття й істотні елементи процедури контролю мають бути встановлені законодавством. При цьому контролюючий орган має право на отримання інформації в тому обсязі, який об'єктивно потрібний для контролю

конкретної діяльності підконтрольного суб'єкта. Це положення, що має велике теоретично-практичне значення, часто не закріплене в законодавчих положеннях, що регулюють порядок проведення процедури контролю. У результаті контролюючі органи під час інформаційної стадії контролю вимагають надання інформації практично про будь-яку сторону підприємницької діяльності підконтрольного суб'єкта.

У ліцензійному законодавстві цю проблему можна вважати закритою. Орган ліцензування має право отримувати інформацію про ту чи іншу діяльність ліцензіата тільки в тій частині, яка прямо передбачена ліцензійним законодавством, а конкретніше Законом України про ліцензування видів господарської діяльності [2]. Відповідно до чинного законодавства, регулююча процедура ліцензійного контролю, дії контролюючих органів обмежені ліцензованим видом діяльності в тій її частині, яка відповідає ліцензійним вимогам та умовам.

Під час стадії правової кваліфікації визначається склад правопорушення, а під час стадії ухвалення рішення про застосування примусових заходів визначається та міра державного примусу, яка має бути застосована до правопорушника.

Крім поділу ліцензійного контролю на різні стадії як управлінської процедури, можна також поділити контроль на різні види залежно від часу і мети його проведення. Ліцензійний контроль здійснюється як попередній, поточний або наступний.

Під видами контролю розуміються класифіковані за будь-якими критеріями правовідносини контрольного характеру, при цьому необхідно вибрати такі критерії, які одночасно давали б змогу виділяти якомога повніше різновиди контрольних відносин, виключаючи при цьому зайву деталізацію.

При попередньому контролі передбачається здійснення контролю до вчинення правопорушення, тобто за очевидної відсутності ознак правопорушення, вчиненого підконтрольним суб'єктом. У процесі ліцензування попередній контроль реалізується на стадії ухвалення рішення про видачу ліцензії. У цей період орган ліцензування проводить роботу із експертизи документів і найчастіше з перевірки відповідності фактичного стану речей представленої здобувачем ліцензії інформації.

У разі порушення порядку отримання ліцензії щодо зацікавленої особи в рамках ліцензійного механізму можуть бути застосовані примусові заходи тільки попереджувального характеру, а саме: орган ліцензування має право відмовити претендентові ліцензії в її видачі.

Треба відзначити, що примусові заходи в адміністративному праві традиційно поділяють на попередження, припинення та заходи примусу.

Заходи попередження спрямовані на попередження можливих правопорушень у сфері державного управління, запобігання інших негативних для режиму суспільної безпеки явищ. По суті, під попереджувальними заходами розуміються певні примусові заходи, здійснювані органом державного управління в зв'язку з вчиненням діянь, які не є пра-

вопорушеннями. Тобто виникає обов'язок органу державного управління ухвалити те чи інше управлінське рішення, що приводить до обмеження прав невизначеного кола осіб на певній території в зв'язку з настанням юридично значущих подій. Ухвалення подібних рішень відбувається у формі правового акта, виконання якого забезпечене примусовою силою держави.

Відмова органу ліцензування у видачі ліцензії не є примусовим заходом, що застосовується до претендента ліцензії за вчинені останнім правопорушення, що дає підставу деяким фахівцям заперечувати контрольний характер дій, здійснюваних органом ліцензування на стадії ухвалення рішення про видачу ліцензії. Однак представляється нелогічним виділяти діяльність владного суб'єкта, ідентичну контрольній по цілі і складу заходів, лише на підставі формального присутності або відсутності в діях ліцензіата ознак складу правопорушення. До того ж що попередній контроль також спрямований на запобігання появи в діях ліцензіатів таких ознак. Крім того, саме подання недостовірної або перекрученої інформації на стадії ухвалення рішення про видачу ліцензії є об'єктивною стороною адміністративного правопорушення, караного відповідно до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення [4].

Під час здійснення поточного контролю орган ліцензування акцентує увагу на фактичних діях особи, наділеної ліцензією на здійснення певного виду діяльності. Поточний ліцензійний контроль здійснюється з метою як попередження, так і припинення і має своїм результатом застосування до ліцензіата примусових заходів різного характеру. За підсумками проведення процедур поточного ліцензійного контролю до порушника ліцензійних вимог і умов можуть бути застосовані заходи припинення (наприклад, у вигляді зупинення дії ліцензії), а також заходи юридичної відповідальності.

Подальший контроль здійснюється органом, що ліцензує, з метою перевірки виконання порушником ліцензійного законодавства вимог ліцензійного органу про усунення порушень ліцензійних вимог і умов у процесі здійснення ліцензованої діяльності. Результатом подальшого контролю є застосування до порушника заходів юридичної відповідальності.

Як правові форми ліцензійного контролю, здійснюваного ліцензуючими органами, виступають:

1. Витребування документів і здійснення їх правової експертизи на стадії попереднього контролю під час ухвалення рішення про видачу ліцензії або відмову в такій видачі. При цьому в деяких положеннях про ліцензування окремих видів діяльності містяться норми, що передбачають можливість під час здійснення ліцензування проведення перевірки відповідності здобувача ліцензії ліцензійним вимогам і умовам, а також запиту у претендента ліцензії відомостей, що підтверджують можливість додержання таких вимог і умов.

2. Ведення реєстрів ліцензій. Відповідно до ст. 6 Закону України про ліцензування видів госпо-

дарської діяльності [2], ліцензійні органи ведуть реєстри ліцензій на види діяльності, ліцензування яких вони здійснюють. У реєстрі ліцензій, окрім відомостей, які містяться в документі, що підтверджує наявність ліцензії, та рішення про надання ліцензії, мають бути вказані: відомості про реєстрацію ліцензії в реєстрі ліцензій; підстави і дати припинення і відновлення дії ліцензії; підстава та дата анулювання ліцензії; інші відомості, певні положення про ліцензування конкретних видів діяльності.

Відповідно до норм положень про ліцензування конкретних видів діяльності до відповідного реєстру ліцензій може включатися й інша інформація. Інформація, що міститься в реєстрі ліцензій, є відкритою для ознайомлення з нею фізичних і юридичних осіб. Положення про передачу та внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців відомостей щодо ліцензування видів господарської діяльності затверджується розпорядником реєстру. Відомості щодо ліцензування господарської діяльності вносяться до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у день їх отримання. Розпорядник Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців забезпечує безоплатний доступ до відомостей щодо ліцензування, що містяться у ньому, через мережу Інтернет.

3. Перевірка представленої інформації про показники діяльності ліцензіата. Це правова форма перевірки достовірності, повноти, об'єктивності поданої інформації і відповідності її вимогам законодавства. Їх можна поділити на документальні, фактичні, повні, вибіркові, планові, позапланові, камеральні та виїзні перевірки. Ця форма контролю знайшла собі дуже широке застосування і може використовуватися як під час поточного, так і під час подальшого контролю. У багатьох положеннях про ліцензування конкретних видів діяльності передбачено проведення планових і позапланових перевірок.

Контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюють у межах своїх повноважень органи ліцензування шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [5].

Для проведення перевірки органом ліцензування створюється комісія, до складу якої можуть входити виключно працівники його апарату і територіальних органів.

Позапланові перевірки додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов проводяться у разі наявності хоча б однієї з таких підстав: виявлення у документах, що подаються ліцензіатом до органу ліцензування, інформації, що вказує на недотримання ним вимог ліцензійних умов, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині; виявлення в державних інформаційних ресурсах (паперових або електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інфор-

мацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині (зокрема, повідомлення про зміну даних, зазначених у підтвердних документах) або перевірки достовірності відповідної інформації; розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, видане за результатами проведення планових заходів, – з метою перевірки його виконання; обґрунтоване звернення фізичної або юридичної особи про те, що внаслідок порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов такій особі (особам) було завдано матеріальної шкоди або порушено її (їхні) законні права чи інтереси, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині; повідомлення посадових осіб контролюючих органів про виявлені в ході виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині; неподання ліцензіатом у встановлений строк органу ліцензування звітності, подання якої передбачено ліцензійними умовами, без поважних причин, що унеможливають її подання і настання яких не залежить від волі ліцензіата, та повідомлення про них органу ліцензування – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині; реалізація загрози життю чи здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу або державній безпеці, яка безпосередньо пов'язана з провадженням ліцензіатом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та документально підтверджена органом державної влади, уповноваженим у відповідній сфері, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов, що пов'язані з відповідним випадком.

4. Перевірка виконання винесених уповноваженим державним органом рішень. Така правова

форма контролю застосовується як запобіжний захід (наприклад під час контролю за виконанням вимог органу ліцензування про усунення порушень ліцензійних вимог і умов). Ця форма контролю широко використовується під час здійснення подальшого ліцензійного контролю.

5. Своєрідною формою ліцензійного контролю є діяльність органів ліцензування обов'язкового оформлення документа, що підтверджує наявність ліцензії. У разі зміни серії та номера паспорта ліцензіата – фізичної особи – підприємця, який через свої релігійні переконання відмовився від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомив про це відповідний орган державної податкової служби та має відповідну відмітку у паспорті, він невідкладно подає до органу ліцензування повідомлення про таку зміну, додавши до нього копію (фотокопію) паспорта з відміткою органу державної податкової служби про повідомлення про відмову через свої релігійні переконання від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків. Ліцензіат зобов'язаний повідомляти орган ліцензування про всі зміни даних, які були зазначені в його документах, що додавалися до заяви про отримання ліцензії, у строк, встановлений ліцензійними умовами, але не пізніше ніж один місяць з дня настання таких змін.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що ліцензійний контроль є різновидом адміністративних процедур, має власні особливості, ознаки та поділяється на певні види.

Із проведеного аналізу питань ліцензійного контролю випливає, що означені проблеми мають важливе значення для налагодження ефективної роботи органів дозвільної системи України. А тому, вважаємо, що вони потребують підвищеної уваги вчених-правознавців щодо проведення комплексних досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аверьянов В.Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. – 2007. – № 1. – С. 31–42.
2. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України – 2015. – № 23. – Ст. 158.
3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1997 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток № 51. – Ст. 1122.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України – 2007. – № 29. – Ст. 389.