

УДК 351.86

Н. Г. Клименко,
к. держ. упр., доцент, докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління
національною безпекою, Національна академія державного управління при Президентові
України, м. Київ

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЗАСІБ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

N. Klimenko,
PhD (Public Administration), associate professor, doctoral student of the Department of globalistics,
European integration and national security administration
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

LICENSING OF ECONOMIC ACTIVITY AS A MEANS OF STATE REGULATION OF ACTIVITIES OF NON-STATE INSTITUTIONS IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY

У статті досліджено організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності як засобу державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки, розглянуто повноваження органів ліцензування, інших державних органів, які формують та реалізують державну політику у зазначеній сфері, а також їх роль у державному регулюванні діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки.

The article deals with the organizational and legal principles of licensing of economic activity as a means of state regulation of activities of non-governmental institutions in the field of national security, examines the powers of licensing bodies, other state bodies that form and implement state policy in this area, as well as their role in state regulation of non-state institutions in the field of national security.

Ключові слова: недержавні інституції, національна безпека, державне регулювання, діяльність, ліцензування.

Key words: non-state institutions, national security, government regulation, activity, licensing.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Необхідність державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпе-

ки зумовлена ризиками, загрозами та небезпеками, до виникнення яких призводить провадження окремих видів діяльності. Такі види діяльності потребують застосування державою спеціальних засобів для захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, охорони довкілля, забезпечення безпеки суспільства

та держави. Одним з таких засобів державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки є ліцензування господарської діяльності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Зазвичай науковці розглядають ліцензування як особливу процедуру офіційного засвідчення (визнання) права господарюючого суб'єкта на ведення певного виду діяльності з додержанням правил, нормативних вимог та стандартів (Ю. Тіхоміров [15]); один із різновидів дозвільного провадження (І. Солошкіна [14]); один із засобів державного регулювання господарської діяльності (О. Рябченко [13]); інститут певної галузі права (О. Кашперський [6], Л. Шестак [16]); спеціальну умову здійснення підприємницької діяльності (Н. Саніахметова [10]); адміністративно-правовий режим чи його окремих напрям (А. Багандов [1], Д. Бахрах [2], Т. Васильєва [3], А. Олейник [7], І. Пастух [8]). При цьому аналіз праць свідчить про те, що ліцензування як засіб державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки дослідниками не розглядалися.

Господарський кодекс України [4] та Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності" [12] (далі — Закон про ліцензування) визначають ліцензування одним із засобів державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Цей засіб спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Зазначене дає нам підстави розглядати ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою є дослідження організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності як засобу державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки, а органів ліцензування та інших державних органів, які формують та реалізують державну політику у зазначеній сфері, як суб'єктів зазначеного державного регулювання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Регулююча роль держави стосовно діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки виявляється формуванні та реалізації державної регуля-

торної політики, державної політики у сфері ліцензування, в прийнятті законодавчих та підзаконних актів з метою створення правового поля, яке забезпечує упорядкування діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки в інтересах суспільства та регламентує здійснення нагляду (контролю) за дотриманням встановлених норм (правил) суб'єктами зазначеного державного регулювання та недержавними інституціями.

Правову основу ліцензування складають:

Конституція України, відповідно до якої кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (стаття 42);

Господарський кодекс України, Закон про ліцензування, Закон України "Про реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань";

інші закони України, які регулюють відносини у сфері ліцензування окремих видів діяльності, у тому числі регламентують здійснення контролю (нагляду) за дотриманням встановлених правил та визначають відповідальність за порушення у цій сфері, серед яких, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", "Про основи національної безпеки", "Про банки і банківську діяльність", "Про телебачення і радіомовлення", "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів", а також спеціальні закони України, які визначають особливості ліцензування окремих видів господарської діяльності, серед яких, зокрема, закони України "Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії", "Про архітектурну діяльність", "Про лікарські засоби", "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори", "Про зовнішньоекономічну діяльність", "Про ринок природного газу", "Про ринок електричної енергії", "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" та інші;

— міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у тому числі про взаємне визнання ліцензій;

— інші нормативно-правові акти (укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти державних органів, до компетенції яких належить формування та реалізація державної політики у сфері ліцензування господарської діяльності, а також державне регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки).

Господарський кодекс України встановлює, що правові засади ліцензування господарської діяльності визначаються виходячи з конституційного права кожного на здійснення підприємницької діяльності, не забороненої законом, а також принципів господарювання, одним із яких є обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави [4].

Закон про ліцензування, який регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, одним з принципів державної політики у цій сфері визначає пріоритетність захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів та забезпечення безпеки держави. Цей принцип передбачає, що ліцензування виду господарської діяльності застосовується лише до такого виду, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання; а також запобігання проявам корупції. Крім того, він визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у цій сфері, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Серед інших принципів, на яких ґрунтується державна політика у сфері ліцензування, варто відзначити:

— принцип єдиної державної системи ліцензування, що реалізується шляхом визначення Кабінетом Міністрів України органів ліцензування та видів господарської діяльності згідно із статтею 7 Закону про ліцензування, на які відповідний орган ліцензування видає ліцензії;

— принцип територіальності, згідно з яким дія ліцензії поширюється на адміністративну територію органу ліцензування, що її видав;

— принцип дотримання законності шляхом того, що: запровадження ліцензування виду господарської діяльності здійснюється виключно законом, а види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 Закону про ліцензування, ліцензуванню не підлягають;

вимоги ліцензійних умов мають бути однозначними, прозорими та виключати можливість їх суб'єктивного застосування органами ліцензування чи ліцензіантами;

запроваджується відповідальність посадових осіб органів ліцензування і спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та суб'єктів господарювання за порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють сферу ліцензування;

забороняється вимагання органами ліцензування надання документів з державних паперових або електронних інформаційних ресурсів;

— принцип рівності прав суб'єктів господарювання, що передбачає:

вільний вибір суб'єктом господарювання провадження встановленого законом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, і території своєї діяльності;

забезпечення при отриманні ліцензії рівності прав суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правової форми чи форми власності;

встановлення єдиних вимог ліцензійних умов шляхом визначення їх відповідності рівням ризику від провадження відповідного виду господарської діяльності;

унікнення необґрунтованих обтяжень чи зайвих адміністративних процедур;

заборону використання ліцензування видів господарської діяльності для обмеження конкуренції;

— принцип відкритості процесу ліцензування, що забезпечується шляхом:

забезпечення доступності інформації у сфері ліцензування відповідно до закону;

залучення на паритетних засадах представників профільних громадських організацій, суб'єктів господарювання та/або їх об'єднань до процесу прийняття рішень Експертно-апеляційною радою з питань ліцензування.

Формування та реалізацію державної політики у сфері ліцензування у встановленому Законом про ліцензування порядку здійснюють:

Кабінет Міністрів України або інший орган державної влади у випадках, встановлених законом, шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері ліцензування;

спеціально уповноважений орган з питань ліцензування;

органи ліцензування.

Кабінет Міністрів України визначив Мінекономрозвитку головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який, серед іншого, забезпечує формування державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [9].

Спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування Кабінет Міністрів України визначив Державну регуляторну службу України [5] (далі — ДРС), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності.

Закон про ліцензування визначає статус Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування, яка є постійно діючим колегіальним органом при ДРС, та діє за регламентом, що затверджується ДРС, її обов'язки та права, форму роботи, а також вимоги до її складу.

Органом ліцензування зазначений Закон визначає орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або уповноважений законом державний колегіальний орган. При цьому він встановлює, що господарська діяльність здійснюється на підставі ліцензії, виданої органом ліцензування, яким є:

центральний орган виконавчої влади, державний колегіальний орган для виду діяльності, який провадиться на всій території України;

Рада міністрів АР Крим для виду діяльності, який провадиться на території АР Крим;

місцевий орган виконавчої влади для виду діяльності, який провадиться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [12].

Ліцензією є запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб, підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування

щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню [12].

Суб'єкти господарювання поділяються на здобувачів ліцензії (суб'єкти господарювання, які подали до органу ліцензування заяву про отримання ліцензії разом із підтвердними документами згідно з вимогами відповідних ліцензійних умов) та ліцензіатів (суб'єкти господарювання, які мають ліцензію на провадження встановленого законом виду господарської діяльності).

Зважаючи на тематику нашого дослідження зазначене дозволяє дійти висновку, що на підставі Закону про ліцензування здійснюється державне регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки, які є суб'єктами господарювання.

Урядом України відповідно до вимог Закону про ліцензування постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 [11] затверджено перелік органів ліцензування із зазначенням закріплених за ними видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, до якого увійшли:

державні колегіальні органи (Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, НКРЗІ, НКРЕКП);

міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (МОН, МВС, Мінприроди, МОЗ, Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Мінфін, ДФС, Держархбудінспекція, Укртрансбезпека, Державіаслужба, Держлікслужба, Держпраці, ДСНС, Держрибагентство, Держпродспоживслужба, Держатомрегулювання, Адміністрація Держспецзв'язку);

місцеві державні адміністрації (обласні, Київська міська держадміністрації);

інші державні інституції (СБУ).

Крім того, Закон про ліцензування передбачає ліцензування банківської діяльності відповідно до Закону України "Про банки і банківську діяльність", органом ліцензування якої є Національний банк України.

При цьому варто зазначити, що ані СБУ, ані Національний банк України не належать до органів виконавчої влади чи державних колегіальних органів, які згідно з визначенням, зазначеним у Законі про ліцензування, є органами ліцензування.

Згідно з визначеними Законом про ліцензування повноваженнями, орган ліцензування видає ліцензії на право здійснення видів господарської діяльності, зазначених у статті 7 цього Закону, яка станом на 15.01.2018 містить 33 найменування, значна частина яких ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами.

Зважаючи на те, що діяльність недержавних інституцій у сфері національної безпеки безпосередньо або опосередковано впливає на оборону, охорону громадського порядку, політичну, економічну, енергетичну, соціальну, інформаційну, екологічну безпеку, у тому числі цивільний захист, забезпечення функціонування критичної інфраструктури, забезпечення кібербезпеки та захист інформаційних ресурсів, види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, зазначені у

статті 7 Закону про ліцензування, можна розподілити наступним чином:

оборона та охорона громадського порядку (виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; виробництво вибухових матеріалів промислового призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; охоронна діяльність);

економічна безпека (банківська діяльність; надання фінансових послуг; професійна діяльність на ринку цінних паперів; зовнішньоекономічна діяльність);

енергетична безпека (діяльність у сфері електроенергетики і діяльність у сфері використання ядерної енергії; діяльність на ринку природного газу, виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії, крім виробництва, транспортування та постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом);

соціальна безпека (освітня діяльність; виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодovým, алкогольними напоями та тютюновими виробами; виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів); медична практика; діяльність банків пуповинової крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим МОЗ; ветеринарна практика; виробництво ветеринарних препаратів; випуск та проведення лотерей; туроператорська діяльність; посередництво у працевлаштуванні за кордоном; культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку);

інформаційна безпека, у тому числі забезпечення кібербезпеки та захисту інформаційних ресурсів (діяльність у галузі телебачення і радіомовлення; діяльність у сфері телекомунікацій, надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису) та технічного захисту інформації, за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; діяльність, пов'язана з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації);

екологічна безпека, у тому числі цивільний захист, забезпечення функціонування критичної інфраструктури (будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками; надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, поводження з небезпечними відходами; транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом; централізоване водопостачання та водовідведення, крім централізованого водопостачання та водовідведення за нерегульованим тарифом; перероблення побутових відходів; захоронення побутових відходів; промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України; перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом).

Проте при більш детальному аналізі стає зрозумілим, що значна частина видів діяльності охоплює одночасно декілька сфер. Так, зокрема, перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом; будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками впливають на економічну, екологічну, соціальну безпеку, діяльність у галузі телебачення і радіомовлення, на політичну безпеку, а діяльність у сфері використання ядерної енергії — на економічну, енергетичну, екологічну безпеку та оборону. Освітня діяльність, у межах якої здійснюється підготовка фахівців усіх рівнів для усіх галузей суспільства, взагалі впливає на усі сфери безпеки, а отже на національну безпеку загалом.

Згідно з визначеними Законом про ліцензування повноваженнями, орган ліцензування за відповідним видом господарської діяльності [12]:

отримує та розглядає заяву разом з документами, подання яких до органу ліцензування передбачено законом, і за результатом їх розгляду приймає рішення про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду, відмови у видачі ліцензії чи про видачу ліцензії, оформлення, переоформлення та видачу інших документів, що стосуються сфери повноважень органу ліцензування;

розробляє проекти ліцензійних умов і змін до них та подає їх в установленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України, якщо інше не встановлене законом;

здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами перевірки приймає рішення;

вносить до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань прийняті ним рішення, документи та інші відомості про ліцензування видів господарської діяль-

ності, необхідні для ведення цього реєстру, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

формує та веде ліцензійні справи, забезпечує їх зберігання, передачу та одержання у паперовій формі (або одержання належним чином завірених документів із них у разі, якщо такі справи передані до архівних установ);

здійснює інформаційне та методичне супроводження ліцензування;

надає інформацію з ліцензійних справ та у паперовій формі, зокрема у порядку, встановленому Законом України "Про доступ до публічної інформації"; розміщує на своєму офіційному веб-сайті інформацію про прийняті ним рішення за відповідним видом господарської діяльності;

складає та подає ДРС щорічний ліцензійний звіт до 30 січня року, наступного за звітним; забезпечує підвищення кваліфікації працівників, до посадових обов'язків яких віднесено забезпечення виконання повноважень у сфері ліцензування;

здійснює перевірку документів, що підтверджують відсутність контролю у значенні, наведеному у статті 1 Закону України "Про захист економічної конкуренції", за діяльністю ліцензіата осіб — резидентів інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України у значенні, наведеному у статті 1 Закону України "Про оборону України", та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили проти України.

Рішення органу ліцензування оформлюються організаційно-розпорядчими актами за підписом керівника органу або його заступника згідно з розподілом повноважень.

Рішенням органу ліцензування його обов'язки з виконання повноважень органу ліцензування щодо проведення перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов та складання актів за результатом їх проведення можуть бути покладені на його територіальні підрозділи. Це оформлюється організаційно-розпорядчим актом органу ліцензування, який на наступний день після його прийняття оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу ліцензування та направляється у письмовому вигляді до ДРС. При цьому повноваження органу ліцензування забороняється делегувати будь-яким органам, організаціям, суб'єктам господарювання чи особам (у тому числі утвореним органом ліцензування чи які перебувають у сфері його управління або підпорядкування).

Орган виконавчої влади або державний колегіальний орган, що втратив повноваження органу ліцензування, зобов'язаний [12]:

вжити у місячний строк невідкладних заходів з передачі своїх ліцензійних справ, інших інформаційних ресурсів, необхідних для забезпечення виконання вимог Закону про ліцензування, відповідному органу виконавчої влади чи державному колегіальному органу, визначеному (уповноваженому) для ліцензування відповідного виду господарської діяльності, а у разі його скасування — до архівної установи;

забезпечити передання ліцензійних справ та інших інформаційних ресурсів щодо сфери ліцензування

органу ліцензування, який визначений (уповноважений) відповідно законом чи Кабінетом Міністрів України, протягом часу, що забезпечує додержання строків прийняття рішень, вчинення інших дій у сфері ліцензування, передбачених Законом про ліцензування, але не більш як за десять календарних днів з дня його визначення (уповноваження) органом ліцензування.

У разі запровадження ліцензування нового виду господарської діяльності або нової частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, ліцензійні умови його провадження або його нової частини набирають чинності у строк, необхідний для приведення суб'єктом господарювання своєї діяльності у відповідність із вимогами ліцензійних умов, але не менш як через два місяці з дня їх прийняття [12].

У разі скасування ліцензування виду господарської діяльності орган ліцензування втрачає повноваження органу ліцензування, а ліцензії, видані на його здійснення вважаються недійсними. У разі зміни згідно з Законом про ліцензування назви виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, яка не призводить до зміни предмета такої діяльності, відповідні ліцензійні умови надалі поширюються на такий вид діяльності, а ліцензії на його провадження продовжують діяти. У зв'язку зі вищезазначеними змінами органи ліцензування актуалізують інформацію в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [12].

Ліцензіат зобов'язаний виконувати вимоги ліцензійних умов відповідного виду господарської діяльності, а здобувач ліцензії для її одержання — відповідати ліцензійним умовам, які є нормативно-правовим актом 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 та зміни до них розробляються органом ліцензування, що є центральним органом виконавчої влади, підлягають погодженню ДРС та затверджуються Кабінетом Міністрів України, крім випадків, визначених законом. Зазначене дозволяє дійти висновку про те, що ліцензійні умови, розроблені органами ліцензування, які є державними колегіальними органами, погодженню з ДРС та затвердженню Кабінетом Міністрів України не підлягають. На нашу думку, надання права державним колегіальним органам самостійно затверджувати розроблені ними ліцензійні умови видів господарської діяльності, які ж вони самі ліцензують, з урахуванням того, що ці органи є державними регуляторами у визначених законом сферах, несе у собі значні корупційні ризики і не сприяє ефективності державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки.

Закон про ліцензування також передбачає якщо органом ліцензування визначено одночасно центральний орган виконавчої влади або Раду міністрів АР Крим чи місцевий орган виконавчої влади, ліцензійні умови

його провадження розробляються відповідним центральним органом виконавчої влади. У разі якщо органом ліцензування визначено Раду міністрів АР Крим, вона може передати свої повноваження органу ліцензування профільному міністерству Ради міністрів АР Крим.

У разі внесення змін до чинних ліцензійних умов, які потребуватимуть проведення суб'єктами господарювання підготовчої роботи, такі ліцензійні умови або їх окремі положення мають набирати чинності через певний строк з дня їх опублікування, достатній для проведення таких підготовчих робіт, що не може бути меншим, ніж два місяці.

Ліцензійні умови і зміни до них органи ліцензування оприлюднюють на своєму офіційному веб-сайті, а у разі внесення змін до них у частині зміни переліку документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, цими ж змінами встановлюється строк подачі здобувачами ліцензій цих додаткових документів, який не може бути меншим, ніж два місяці з дня оприлюднення змін до ліцензійних умов.

Залежно від особливостей провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, вимоги ліцензійних умов встановлюються стосовно суб'єкта господарювання загалом та/або відносно кожного місця провадження кожного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Якщо суб'єкт господарювання провадить вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, не в повному обсязі, а частково, ліцензійні умови поширюються на ліцензіата лише в частині, що встановлює вимоги до провадження цієї частини виду господарської діяльності.

Ліцензійні умови можуть визначати вичерпний перелік видів місць провадження діяльності (місцем провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, є об'єкт (приміщення, будівля, земельна ділянка та/або територія), у межах якого провадиться цей вид господарської діяльності або який використовується у його провадженні (може збігатися з місцезнаходженням суб'єкта господарювання), якщо це обумовлено особливостями провадження цього виду господарської діяльності [12].

Вимоги ліцензійних умов поширюються на місця провадження господарської діяльності ліцензіата, що зазначені в документах, що додаються до заяви про отримання ліцензії (з урахуванням змін до них, поданих ліцензіатом до органу ліцензування).

Вимоги ліцензійних умов до суб'єкта господарювання мають бути обумовлені особливостями провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та включають вичерпний перелік підтверджених документів, що підтверджують відповідність суб'єкта господарювання вимогам ліцензійних умов, крім документів, які органи влади не можуть вимагати відповідно до вимог частини сьомої статті 9 Закону України "Про адміністративні послуги" щодо відомостей про місця провадження господарської діяльності із зазначенням щодо кожного з них виду діяльності (повністю або частково стосовно зазначеного у заяві) або операцій, що за ним провадитимуться; відомостей про засоби провадження господарської діяльності.

Крім того, ліцензійні умови містять кадрові вимоги до працівників, організаційні вимоги, технологічні вимоги щодо наявності певної матеріально-технічної бази разом з даними, що дають можливість її ідентифікувати. А також 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; обмеження щодо здійснення над суб'єктом господарювання контролю, у значенні, наведеному у статті 1 Закону України "Про захист економічної конкуренції", резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України у значенні, наведеному у статті 1 Закону України "Про оборону України", та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили проти України [12].

При цьому до ліцензійних умов не можуть бути включені вимоги щодо додержання законодавства України у відповідній сфері та/або окремих законів у цілому та законодавства, обов'язкові до виконання всіма суб'єктами господарювання [12].

Ліцензійними умовами встановлюються зміст та форма заяви про одержання ліцензії; документів, що додаються до заяви про її одержання; опису документів, що подаються для одержання ліцензії; документів щодо кожного місця провадження господарської діяльності. У них також визначаються вичерпні переліки типів місць та засобів провадження господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, до яких встановлюються вимоги щодо провадження виключно в межах місць провадження, зазначених у відомостях про них, та виключно з використанням засобів їх провадження, що зазначені у відомостях про них, які подані органу ліцензування згідно з вимогами ліцензійних умов. При цьому ліцензійні умови повинні відповідати принципам державної політики у сфері ліцензування.

Підсумовуючи розгляд вимог, встановлених Законом про ліцензування до ліцензійних умов, варто зазначити, що станом на 15.01.2018 року не затверджені ліцензійні умови провадження двох видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, випуску та проведення лотерей та виробництва ветеринарних препаратів. При цьому варто звернути увагу на те, що частиною другою статті 20 Закону про ліцензування встановлено, що у разі відсутності ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, відповідальність за провадження такої господарської діяльності без ліцензії не застосовується.

Крім того, Закон про ліцензування регламентує оформлення та подання документів до органу ліцензування, видачу документів, визначає документи, які здобувач ліцензії подає до органу ліцензування та встановлює, що перелік підтвердних документів встановлений ліцензійними умовами є виключним. Ним визначено порядок прийняття заяви про отримання

ліцензії до розгляду та підстави для залишення її без розгляду; порядок розгляду заяви про отримання ліцензії, підстави для відмови у видачі ліцензії та для прийняття рішення про анулювання ліцензії. А також встановлено, що ліцензія видається на необмежений строк, але при цьому непереоформлена у встановлений строк ліцензія є недійсною і підлягає анулюванню.

Проте варто зазначити, що для окремих видів діяльності, особливості ліцензування яких визначаються спеціальними законами, зазначені закони визначають термін дії ліцензії. Так, статтею 8 Закону України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори" встановлено, що ліцензія на здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів видається на п'ять років.

Закон про ліцензування передбачає, що за видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом. А її переоформлення є безоплатним.

Закон також регламентує внесення змін, що стосуються ліцензіата або назви виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, із зазначенням термінів їх подання ліцензіатом, його правонаступником або спадкоємцем, регламентує звуження та розширення виду господарської діяльності, а також визначає випадки, внаслідок яких виникає необхідність переоформлення ліцензії та терміни оприлюднення відповідних рішень, вимоги до заяв і документів, які подаються до органу ліцензування.

Відомості про ліцензування видів господарської діяльності, визначені Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань", вносяться до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань (рішення, прийняті органами ліцензування відповідно до Закону про ліцензування, — у день їх прийняття; документи, подані до органів ліцензування, та іншу інформацію про ліцензування видів господарської діяльності, необхідну для ведення зазначеного реєстру, — у день їх отримання органами ліцензування).

Державний нагляд за додержанням органами державної влади чи державними колегіальними органами вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює ДРС шляхом проведення планових та позапланових перевірок у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

ДРС може проводити позапланові перевірки додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування на підставі: наявності повідомлення в письмовій формі про порушення органом ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування; видання розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування з метою перевірки його виконання органом ліцензування; виявлення інформації, що вказує на порушення органом

ліцензування законодавства у сфері ліцензування (зокрема, у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, листах, щорічних звітах та офіційних інформаційних ресурсах органів ліцензування); рішення Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування про необхідність проведення перевірки додержання певним органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування; а також за дорученням Кабінету Міністрів України.

При цьому керівник органу ліцензування зобов'язаний забезпечити надання посадовим особам ДРС при проведенні ними також перевірки ліцензійних справ, інших документів та інформації з питань ліцензування і необхідні умови для проведення перевірки. За підсумками перевірки в її останній день ДРС складає акт перевірки у двох примірниках (1-й видається керівнику органу ліцензування, діяльність якого перевірялася, 2-й зберігається ДРС).

У разі виявлення порушення органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування ДРС протягом п'яти робочих днів з дня складення акта перевірки видає розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Орган ліцензування, одержавши зазначене розпорядження, зобов'язаний в установленний у ньому строк подати ДРС інформацію про його виконання вимог.

Законом визначаються підстави для проведення позапланових перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов, а також випадки, що потребують для проведення такої перевірки погодження ДРС, яке надається на підставі рішення Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування за зверненням органу ліцензування.

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" з урахуванням особливостей, визначених Законом про ліцензування. Для проведення перевірки органом ліцензування створюється комісія, до складу якої можуть входити виключно працівники його апарату і територіальних органів.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Проведене дослідження дозволило встановити, що на підставі Закону про ліцензування здійснюється державне регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки, які є суб'єктами господарювання (юридичними особами та фізичними особами — підприємцями). В ході дослідження з'ясовано, що види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, належать до діяльності, яка прямо чи опосередковано стосується оборони, охорони громадського порядку, політичної, економічної, енергетичної, соціальної, інформаційної, екологічної безпеки, у тому числі цивільного захисту, забезпечення функціонування кри-

тичної інфраструктури, забезпечення кібербезпеки та захисту інформаційних ресурсів, тобто сфер, які вирішальним чином впливають на національну безпеку країни. Це стало додатковим підтвердженням нашого твердження про те, що ліцензування є засобом державного регулювання діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що органи ліцензування (повноваження, права, обов'язки та відповідальність яких визначені Законом про ліцензування) як суб'єкти державного регулювання діяльності недержавних інституцій (суб'єктів господарювання, які є здобувачами ліцензії або ліцензіатами) відіграють значну роль у державному регулюванні діяльності недержавних інституцій у сфері національної безпеки. Оскільки саме від прийнятого ними рішення щодо надання права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, тій чи іншій недержавній інституції, а згодом від якісного контролю за її провадженням згідно з ліцензійними умовами шляхом здійснення планових чи позапланових перевірок залежить безпека людини, суспільства, держави, довкілля.

Підсумовуючи дослідження слід зазначити, що значна кількість видів господарської діяльності, зазначених у Законі про ліцензування, підлягає ліцензуванню з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами, що не сприяє спрощенню їх державного регулювання, оскільки із встановлених зазначеним Законом правил існує велика кількість винятків. Крім того, чинний Закон про ліцензування, як і попередній Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", не визначає критерії віднесення того чи іншого виду діяльності до такого, що підлягає ліцензуванню. Наслідком цього може стати неконтрольоване необгрунтоване збільшення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, під час внесення змін до Закону про ліцензування як це відбувалося із Законом України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності". Отже, подальші розвідки варто присвятити визначенню критеріїв віднесення того чи іншого виду діяльності до такого, що підлягає ліцензуванню.

Література:

1. Багандов А.Б. Лицензирование как административно-правовой режим / А.Б. Багандов. // "Черные дыры" в Российском законодательстве. — 2005. — № 1. — С. 354—367.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков; 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 800 с.
3. Васильєва Т.С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Т.С. Васильєва. — Харків, 2011. — 20 с.
4. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

5. Деякі питання Державної регуляторної служби України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF/para№7#№7>

6. Кашперський О.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кашперський О.В. — Х., 2011. — 193 с.

7. Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности / О. Олейник // Закон. — 1994. — № 5. — С. 16—18.

8. Пастух І.Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / І.Д. Пастух. — Київ, 2005. — 19 с.

9. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>

10. Предпринимательское (хозяйственное) право в вопросах и ответах / Под ред. Н.А. Саниахметовой. — Х., 2003. — 608 с.

11. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF/para№9#n9>

12. Про ліцензування видів господарської діяльності [Електронний ресурс]: Закон України від 2 березня 2015 № 222-VIII. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

13. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О. П. Рябченко. — Харків, 2000. — 36 с.

14. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Солошкіна І.В. — Х., 2007. — 195 с.

15. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. — М., 2001. — 652 с.

16. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Шестак Лілія Володимирівна. — Ірпінь, 2005. — 188 с.

References:

1. Bahandov, A. B. (2005), "Licensing as an administrative-legal regime", "Cher nye dyry" v Rossyjskom zakonodatel'stve, vol. 1, pp. 354—367.

2. Bahrah, D. N. Rossinskij, B. V. Starilov, Ju. N. (2005), Administrativnoe pravo [Administrative law], 2nd ed, Norma, Moskva, Rossijskaja Federacija.

3. Vasyli'eva, T. S. (2011), "Administrative and legal regime of economic activity in Ukraine", Abstract of Ph.D.

dissertation, Administrative law and process; finance law; information law, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "Economic Code of Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (Accessed 15 January 2018).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of the State Regulatory Service of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF/para№7#№7> (Accessed 15 January 2018).

6. Kashpers'kyj, O. V. (2011), "Administrative and legal status of subjects of licensing of economic activity in Ukraine", Ph.D. Thesis, Administrative law and process; finance law; information law, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.

7. Olejnik, O. (1994), "Legal basis for licensing of economic activities", Zakon, vol. 5, pp. 16—18.

8. Pastukh, I. D. (2005), "Organizational and legal bases of licensing of economic activity in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Administrative law and process; finance law; information law, National Academy of State Tax Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Issues of the Ministry of Economic Development and Trade", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF> (Accessed 15 January 2018).

10. Sanyakhmetova, N. A. (2003), Predprynymatel'skoe (khoziajstvennoe) pravo v voprosakh y otvetakh [Entrepreneurial (economic) law in questions and answers], Kharkiv, Ukraine.

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the list of licensing bodies and the recognition of invalidations of certain resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF/para№9#n9> (Accessed 15 January 2018).

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine " On licensing of types of economic activity", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (Accessed 15 January 2018).

13. Riabchenko, O. P. (2000), "State administration of the economy of Ukraine (administrative-legal aspect)", Abstract of Doctor dissertation, Administrative law and process; finance law; information law, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.

14. Soloshkina, I. V. (2007), "Administrative and legal bases of licensing activity on entrepreneurship", Ph.D. Thesis, Administrative law and process; finance law; information law, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.

15. Tihomirov, Ju. A. (2001), Administrativnoe pravo i process: polnyj kurs [Administrative Law and Process: Full Course], Moskva, Rossijskaja Federacija.

16. Shestak, L. V. (2005), "Licensing as an administrative-legal institution", Ph.D. Thesis, Administrative law and process; finance law; information law, National Academy of Taxation of Ukraine, Irpin, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 31.01.2018 р.