

# ІСТОРІЯ, ФІЛОСОФІЯ, ПРАВО

УДК 346.1:005.591.43

## ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА НАДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОТРИМАНІ ЛІЦЕНЗІЇ

*Н. О. Густера, Ю. М. Павлюченко*

*Анотація.* У статті проаналізовано положення нормативно-правових актів, що містять визначення ліцензування господарської діяльності, а також позиції вчених стосовно тлумачення цього поняття. Досліджено практику надання державними органами інформації про отримані суб'єктами господарювання ліцензії. Застосовуючи метод спостереження, діалектичний і формально-юридичний методи виявлено деякі теоретичні та практичні недоліки. В результаті дослідження запропоновано авторське визначення поняття «ліцензування» та розроблено на його основі визначення поняття «ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг», а також внесено ряд пропозицій щодо забезпечення надання інформації про отримані ліцензії.

*Ключові слова:* ліцензування, ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг, державне регулювання, фінансові послуги, ліцензія.

Паралельно з розвитком ринкової економіки України на відповідному рівні має розвиватися державне регулювання господарської діяльності. Одним з дієвих засобів державного регулювання виступає ліцензування. Проте застосування цього засобу державного регулювання, у тому числі, у сфері фінансових послуг, ускладнене відсутністю єдиного понятійного апарату. Реалії також вказують на наявні труднощі з отриманням інформації зацікавленими особами про ліцензії суб'єкта господарювання, що пов'язане з невиконанням приписів, зумовлених змінами до законодавства у цій сфері.

Ліцензування як засіб державного регулювання визначається у Господарському кодексі України (далі – ГК України) та Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон про ліцензування). Ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг передбачено Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (далі – Закон про фінансові послуги). Відносини ліцензування також регулюються чисельними підзаконними нормативно-правовими актами. Проте єдиного уніфікованого визначення поняття «ліцензування» у законодавстві не закріплено, а поняття «ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг» взагалі відсутнє.

Сфера ліцензування неодноразово виступала предметом досліджень науковців, таких як: Є. В. Авер'янової, А. А. Баженової, Н. В. Барахтян, Е. Е. Бекірової, С. С. Вітвіцького, О. В. Кашперського, І. В. Солошкіної, І. А. Шамрай, Л. В. Шестак, А. І. Шпомер та ін. Однак, одноставного погляду на визначення «ліцензування» у наукових колах також не сформовано; поняття ж «ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг» досліджувалось мало. У зв'язку з цим, виникає потреба в ґрунтовному дослідженні цих понять та розробці пропозицій щодо їх актуальних визначень.

Метою статті є конкретизація визначення поняття «ліцензування», розробка на його основі визначення поняття «ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг» та внесення пропозицій щодо забезпечення надання інформації про отримані ліцензії.

Зміст поняття ліцензування розкривається у ст. 1 Закону про ліцензування, а саме зазначається, що ліцензування – це засіб державного 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 та окремих споживачів.

Майже ідентичне визначення міститься в ст. 14 ГК України, яка закріплює, що ліцензування є засобом державного регулювання у сфері господарювання, спрямованим на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

До набрання чинності у 2015 році Законом про ліцензування діяв Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», котрий визначав досліджуване поняття наступним чином: ліцензування – видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Таке визначення не було коректним з наукової та правозастосовної точки зору, адже містило лише перелік процедур органу ліцензування, не розкривало сутності та значення ліцензування господарської діяльності.

Нормативно-правові акти, які регулюють окремі види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, інакше тлумачать поняття ліцензування.

Наприклад, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначає ліцензування зовнішньоекономічних операцій як комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання дозволу на здійснення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності експорту (імпорту) товарів (ст. 16). Ліцензування освітньої діяльності – це процедура визнання спроможності юридичної або фізичної особи надавати освітні послуги на певному рівні освіти відповідно до ліцензійних умов (ст. 43 Закону України «Про освіту»). Натомість у Законі України «Про телебачення і радіомовлення» та Законі України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» ліцензування розглядається як перелік процедур органу ліцензування.

Викладене свідчить про відсутність законодавчої єдності у визначенні ліцензування. Це може свідчити про недосконалість понятійного апарату, відсутність узгодженості та застарілість норм, а як наслідок зниження ефективності законодавства.

У продовження аналізу потрібно зазначити, що Закон про фінансові послуги не містить визначення ані загального терміну «ліцензування» ані спеціального – «ліцензування фінансових послуг». Тому обґрунтованим вважається приведення існуючих норм у відповідність до чинного Закону про ліцензування з урахуванням особливостей відповідної сфери господарської діяльності, а також розроблення спеціального визначення «ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг» та закріплення його у відповідному Законі.

В наукових роботах можна зустріти різні тлумачення поняття ліцензування. Наприклад, О. В. Кашперський робить висновок, що ліцензування полягає в установленні правового режиму здійснення окремих видів господарської діяльності лише при наявності спеціальних дозволів (ліцензій), виданих уповноваженими органами державної виконавчої влади при додержанні певних умов.

Таке визначення дослідник отримав у результаті дослідження поняття «ліцензія», адже вважає, що визначення поняття та юридичного змісту ліцензування як особливої адміністративної, управлінської процедури, яка здійснюється у передбачених законом випадках, можливе лише через з'ясування поняття ліцензії [1, с. 1168–1169].

Слід зауважити, що на момент проведення дослідження О. В. Кашперським діяв Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», в якому ліцензія визначалася як документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов. Наразі, у зв'язку з розвитком автоматизованих систем та прийняттям нового Закону про ліцензування, визначення поняття ліцензії принципово змінилося. Так, в чинному законі ліцензія розглядається як запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – Єдиний

державний реєстр) про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

За останні десятиліття, з приводу визначення ліцензування, дослідниками постійно ведеться розгорнута наукова полеміка, що означає, з однієї сторони, багатогранність даного поняття, а з іншої відсутність єдності у поглядах. У 2004–2006 рр. декілька науковців захистили свої дисертації у сфері ліцензування, при цьому кожен відстоював власний підхід до визначення основного поняття.

Наприклад, С. С. Вітвіцький розглядав ліцензування як об'єкт державного контролю і визначав, що ліцензія є важливим засобом управлінського впливу, індивідуальним регулятором суспільно значимої поведінки у сфері підприємницької діяльності [2, с. 7]. Однак таке визначення доцільніше було б застосовувати до поняття ліцензування.

Л. В. Шестак у своєму дослідженні з'ясувала належність інституту ліцензування до певної галузі права, у результаті чого прийшла до висновку, що ліцензування є комплексним правовим інститутом, оскільки поєднує в собі норми адміністративного та цивільного права [3, с. 9]. З таким висновком важко погодитись, адже цивільне законодавство на чолі з Цивільним кодексом України не регулює відносини ліцензування.

У дисертаційній роботі А. І. Шпомер зазначає, що ліцензування господарської діяльності – це діяльність уповноважених державою органів щодо надання у встановленому порядку суб'єктам господарювання дозволів на здійснення, за певних (ліцензійних) умов, передбачених законом видів господарської діяльності та забезпечення додержання ліцензіатами ліцензійних умов, спрямована на захист прав і законних інтересів громадян та організацій, навколишнього природного середовища, а також забезпечення безпеки держави [4, с. 9–10].

На думку Е. Е. Бекірової ліцензування певних видів господарської діяльності являє собою багатоаспектне поняття, а саме: елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; умову здійснення певних видів господарської діяльності; підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; засіб державного регулювання господарської діяльності [5, с. 3].

Аналізуючи наведені дефініції, можна погодитися, що ліцензування є багатоаспектним поняттям, проте жодне з них не є загальним та цілісним. Сучасні дослідники рухаються у напрямку максимальної конкретизації та розкриття всіх аспектів цього поняття.

Саме таку мету мав Н. В. Барахтян, котрий пропонує наступне визначення: ліцензування – це засіб державного регулювання у сфері господарювання, спрямований на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист інтересів усіх суб'єктів такої діяльності, який виявляється у діяльності уповноважених органів, спрямованої на видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів та копій ліцензій, ведення ліцензійних справ та забезпечення функціонування ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов та органами ліцензування законодавства у сфері ліцензування, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [6, с. 79]. Однак, помилково вважати, що ліцензування спрямоване на захист лише інтересів суб'єктів такої діяльності, адже мета ліцензування полягає і в захисті інтересів споживачів, суспільства і держави в цілому. Також помилково акцентувати увагу тільки на діяльності уповноважених органів, адже суб'єкт господарювання, який бажає отримати ліцензію також бере участь у процедурі ліцензування, як мінімум ініціює виникнення відносин ліцензування. «Видача дублікатів та копій ліцензій» на сьогодні вже не є змістом діяльності через запровадження електронної ліцензії у вигляді запису в Єдиному державному реєстрі.

Актуальне нині визначення надає у своїх дослідженнях Є. В. Авер'янова, вказуючи, що ліцензування господарської діяльності – це засіб державного регулювання господарської діяльності, виражений у комплексі дій уповноважених органів державної влади щодо офіційного визнання відповідності суб'єкта господарювання умовам та характеристикам, необхідним для здійснення певного виду господарської діяльності та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов [7, с. 62]. Проте це визначення не розкриває значення та сутності досліджуваного явища.

Проведений аналіз поняття ліцензування дозволяє погодитися з А. А. Баженовою, котра у дисертаційному дослідженні приходить до висновку, що ліцензування може розглядатися у різних аспектах, як: 1) діяльність уповноважених органів; 2) система правовідносин; 3) правовий режим – засіб державного регулювання господарської діяльності; 4) правовий інститут. Всі ці аспекти є вірними і не суперечать один одному, відображаючи поняття ліцензування господарської діяльності з різних сторін, водночас їх виділення і правильне визначення залежно від ситуації дозволяє найбільш повно і комплексно охарактеризувати і дослідити ліцензування господарської діяльності [8, с. 46].

З урахуванням викладеного пропонується універсальне визначення поняття ліцензування, котре буде об'єднувати в собі всі вказані аспекти та розкривати його сутність і значення. Отже, ліцензування – це засіб державного регулювання господарської діяльності, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів, що досягається шляхом взаємодії уповноважених органів державної влади з суб'єктами господарювання в процесі визнання відповідності останніх ліцензійним умовам, встановленим для конкретних видів господарської діяльності, та подальшого контролю за дотриманням цих ліцензійних умов. Дане визначення пропонується закріпити в Законі про ліцензування, а всі інші нормативно-правові акти привести у відповідність до нього.

Специфіка ліцензування у сфері надання фінансових послуг полягає в тому, що за своєю суттю воно майже прирівнюється до реєстрації юридичної особи, оскільки для початку здійснення операцій на ринках фінансових послуг фінансові установи зобов'язані пройти процедуру та отримати ліцензію. Отримана ліцензія є не лише підтвердженням правоздатності цієї фінансової установи, але й впливає на її дієздатність, на чому наголошує у своїй дисертації І. А. Шамрай [9, с. 16].

І. В. Солошкіна робить висновок, що змістом ліцензування діяльності фінансових установ є відносини між компетентними органами влади та фінансовими установами щодо визнання за останніми у встановленому законом порядку права на здійснення конкретних видів фінансової діяльності, зокрема щодо надання фінансових послуг. При цьому головним завданням ліцензування діяльності фінансових установ авторка вважає захист інтересів держави та громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів фінансової діяльності [10, с. 67].

На думку Є. Авер'янової, яка зазначає, що нормативно-правові акти, які визначають спеціальні правила, умови, порядок ліцензування у певних галузях, повинні містити тлумачення понять стосовно конкретної галузі, допустимим є дублювання визначень загальних понять, але такі акти не повинні давати термінологію, альтернативну закріпленій Законом про ліцензування [7, с. 61]. Поділяючи таку позицію, до Закону про фінансові послуги можна пропонувати внести визначення поняття «ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг», яке буде розкривати сутність, специфіку та завдання ліцензування.

Зокрема, ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг можна визначити як засіб державного регулювання господарської діяльності фінансових установ, спрямований на захист економічних і соціальних інтересів держави та споживачів фінансових послуг, що полягає у взаємодії органу ліцензування з фінансовою установою щодо надання установі прав на здійснення визначених законом фінансових операцій та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Заміна паперової форми ліцензії її електронним аналогом – записом у Єдиному державному реєстрі (який є підтвердженням права на провадження відповідної господарської діяльності), породжує питання інформування загалом про пройденої процедуру ліцензування. Так, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон про реєстрацію) п. 45 ч. 2 ст. 9 передбачено, що в Єдиному державному реєстрі містяться відомості про ліцензування виду господарської діяльності суб'єкта господарювання, а саме: 1) вид господарської діяльності, на який видано ліцензію; 2) найменування та ідентифікаційний код органу ліцензування, що прийняв рішення про видачу ліцензії; 3) дата і номер рішення органу ліцензування про надання та відмову у наданні ліцензії (із зазначенням підстави для такої відмови); 4) відомості про місця та засоби провадження ліцензіатом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, подання яких органу ліцензування передбачено ліцензійними умовами; 5) підстави, дата і номер рішення про анулювання ліцензії, дата набрання ним чинності; 6) дата видачі ліцензії.

Проте насправді в Єдиному державному реєстрі ці відомості не відображаються. Крім того, відсутнє навіть віконце для відображення цієї інформації. Це може свідчити про повільне реагування державних органів на новели законодавства, адже після зазначених змін до законів цей запис є єдиним легальним підтвердженням наявності у суб'єктів господарювання законних підстав для провадження діяльності, яка підлягає ліцензуванню.

Розглядаючи це питання в межах обраної теми – ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг – було виявлено офіційний сайт органу ліцензування у цій сфері – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). І лише в результаті детального його дослідження знайдено примітивний, з технічної точки зору, Державний реєстр фінансових установ, в якому можна ознайомитися з наявними у конкретних юридичних осіб ліцензіями.

Доступ до таких важливих даних видається надто складним та потребує застосування додаткових знань та зусиль, в той час як у ст. 11 Закону про реєстрацію прямо вказано, що відомості про видані документи дозвільного характеру та ліцензії надаються у вигляді безоплатного доступу через портал електронних сервісів Єдиного державного реєстру.

Вбачається, що цей недолік може бути вирішено за два кроки. По-перше, вдосконалення інформаційної системи шляхом додавання відповідних віконць для розміщення інформації про ліцензування видів господарської діяльності. По-друге, організація органом ліцензування процедури внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру або, як варіант, синхронізація Державного реєстру фінансових установ з Єдиним державним реєстром, що буде полягати у «підтягуванні» актуальної інформації стосовно ліцензії.

У результаті проведеного наукового дослідження доведено необхідність узгодження положень нормативно-правових актів у сфері ліцензування щодо визначення поняття «ліцензування» і зроблено низку узагальнень, прийняття яких сприятиме впровадженню єдиного визначення цього поняття та виконанню вимог законодавства щодо інформації про отримані ліцензії.

Запропоновано визначати ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів, що досягається шляхом взаємодії уповноважених органів державної влади з суб'єктами господарювання в процесі визнання відповідності останніх ліцензійним умовам, що встановлені для конкретних видів господарської діяльності, та подальшого контролю за дотриманням цих ліцензійних умов.

На підставі цього розроблено визначення ліцензування господарської діяльності у сфері фінансових послуг як засіб державного регулювання господарської діяльності фінансових установ, спрямований на захист економічних і соціальних інтересів держави

та окремих споживачів, що полягає у взаємодії органу ліцензування з фінансовою установою з приводу надання останній прав на здійснення визначених законом операцій та подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Запропоновано забезпечити інформування про ліцензії суб'єкта господарювання шляхом додавання відповідних віконць для розміщення інформації про отримані ліцензії в Єдиному державному реєстрі, а також організувати внесення відповідних записів до Реєстру органом ліцензування або синхронізувати Державний реєстр фінансових установ, де наразі міститься інформація про ліцензії, з Єдиним державним реєстром. Це дозволить подолати невідповідність порядку розкриття органом ліцензування інформації про ліцензії вимогам законодавства.

*Аннотація.* В статті проаналізовані положення нормативно-правових актів, що визначають ліцензування господарської діяльності, а також позиції учених щодо трактування цього поняття. Досліджено практику надання інформації державними органами про отримані ліцензії суб'єктами господарювання. Застосовуючи методи спостереження, діалектичний та формально-юридичний методи виявлені деякі теоретичні та практичні недоліки. В результаті дослідження запропоновано авторське визначення поняття «ліцензування» та розроблено на його основі визначення поняття «ліцензування господарської діяльності в сфері фінансових послуг», а також внесено ряд пропозицій щодо надання інформації про отримані ліцензії.

*Ключеві слова:* ліцензування, ліцензування господарської діяльності в сфері фінансових послуг, державне регулювання, фінансові послуги, ліцензія.

*Abstract.* The article analyzes the provisions of legal acts containing the definition of licensing of economic activity, as well as the position of scientists on the interpretation of this concept. The practice of providing information on licenses received by business entities by state bodies is investigated. Applying the method of observation, dialectical and formal legal methods, some theoretical and practical shortcomings are revealed. As a result of the study, the author proposed a definition of the concept of "licensing" and developed on the basis of its definition of "licensing of economic activities in the financial services", as well as a number of proposals regarding the provision of information on obtaining a license.

*Keywords:* licensing, licensing of economic activity in the sphere of financial services, state regulation, financial services, license.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Кашперський О. В. Поняття та зміст ліцензування певних видів господарської діяльності / О. В. Кашперський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1164–1169.
2. Вітвицький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / С. С. Вітвицький. – Х., 2004. – 18 с.
3. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Шестак. – Ірпінь, 2005. – 20 с.
4. Шпомер А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / А. І. Шпомер. – К., 2006. – 20 с.
5. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Е. Е. Бекірова. – Донецьк, 2006. – 17 с.
6. Барактян Н. В. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання / Н. В. Барактян // Право і суспільство. – 2012. – № 3. – С. 76–79.
7. Авер'янова Є. В. Поняття ліцензування господарської діяльності / Є. В. Авер'янова // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 11. – С. 59–63.
8. Баженова А. А. Адміністративно-правове регулювання ліцензування господарської діяльності: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Баженова Анастасія Анатоліївна; Університет Державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2018. – 230 арк.
9. Шамрай І. А. Правові основи створення фінансових установ в Україні та ліцензування їх операцій: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право»/ І. А. Шамрай. – К., 2007. – 22 с.
10. Солошкіна І. В. Ліцензування діяльності фінансових установ / І. В. Солошкіна // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2016. – Випуск 21. – С. 66–69.