

П. М. ПАЛЬЧУК

ПРОБЛЕМИ АНУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ НА ПРАВО ПРОВАДЖЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Визначено, що анулювання ліцензії має адміністративно-правову природу, вказані підстави для анулювання ліцензії у разі вчинення порушень ліцензіатами законодавства в сфері ліцензування господарської діяльності за її видами. Обґрунтовано доцільність застосування такого заходу примусу, як зупинення дії ліцензії на встановлений строк.

Ключові слова: господарська діяльність, ліцензіат, анулювання ліцензії.

Показано, що анулювання ліцензії має адміністративно-правову природу, вказані підстави для анулювання ліцензії у разі вчинення порушень ліцензіатами законодавства в сфері ліцензування господарської діяльності за її видами. Обґрунтовано доцільність застосування такого заходу примусу, як зупинення дії ліцензії на встановлений строк.

Ключевые слова: хозяйственная деятельность, лицензиат, аннулирование лицензии.

In this article it was determinate, that cancellation of license has administrative and legal character. It was determined reasons for cancellation of license in case of violation by licensee in area of economical activity. It was justified reasonability of such kind of compulsion as interim license terminated.

Key words: economical activity, licensee, licensee, cancellation of license.

Встановлення режиму ліцензування у сфері господарської діяльності передбачає формування не лише правил обігу певного виду товару, виконання робіт або надання послуг та механізму контролю за діяльністю ліцензіатів, а й механізму захисту порушених прав і притягнення правопорушників до відповідальності, що містять певні позбавлення та обмеження майнового та іншого характеру, зокрема щодо анулювання ліцензії за порушення законодавства в сфері ліцензування. Питання відповідальності ліцензіатів за порушення законодавства в сфері ліцензування господарської діяльності були предметом аналізу багатьох науковців, зокрема Е. Бекірової, Д. Лук'янця, Г. Осадчука, Н. Саніахметової, О. Регурецької, І. Пастуха, Л. Шестак, А. Шпомер та інших.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1.06.2000 р. № 1775-III (далі – Закон) визначає не тільки види господарської діяльності, які мають здійснюватися суб'єктами господарювання за наявності ліцензії, а також визначає підстави та механізм притягнення ліцензіатів до юридичної відповідальності, що має адміністративно-правову природу¹. Так, відповідно до статей 21 та 22 Закону за порушення законодавства у сфері ліцензування до ліцензіатів можуть бути застосовані такі санкції: анулювання ліцензії та накладення фінансових санкцій у вигляді штрафів. Суб'єктами адміністративної відповідальності відповідно до Закону є ліцензіати (фізичні особи – підприємці та юридичні особи, які набули ліцензію у встановленому порядку), що здійснюють господарську діяльність певного виду з порушенням ліцензійних умов, які прийняті у встановленому порядку.

Водночас ст. 239 Господарського кодексу України (далі – ГК України) за порушення у сфері ліцензування передбачає застосування таких адміністративно-господарських санкцій, як вилучення прибутку (доходу), штраф, анулювання ліцензії та зупинення дії ліцензії, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання тощо². При цьому ми підтримуємо позицію науковців, що адміністративно-господарські санкції, передбачені ГК України, за своєю правовою природою є адміністративними (крім антидемпінгових заходів, які мають певну специфіку), із застереженням про те, що вони застосовуються до суб'єктів господарювання^{3, 4}, хоча в деяких випадках вони визначаються як адміністративно-господарські санкції⁵. Також Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів» від 12.07.2001 р. № 2664-III за порушення вимог законодавства щодо ліцензування обігу цінних паперів передбачено такі санкції, як попередження, штраф, зупинення дії ліцензії на термін до одного року, а також анулювання ліцензії⁶. Законом України «Про електроенергетику» від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР встановлено, що в разі порушення енергопостачальником умов і правил здійснення ліцензованої діяльності з постачання електричної енергії та інших обов'язків, передбачених цим Законом, орган ліцензування може застосувати до ліцензіата санкції у вигляді застереження, штрафу, призначення тимчасового керуючого (адміністрації), зупинення дії ліцензії на здійснення підприємницької діяльності з постачання електричної енергії на відповідній території, анулювання ліцензії на здійснення підприємницької діяльності з постачання електричної енергії на відповідній території⁷.

Отже, у разі порушення законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності органи державної влади можуть застосовувати до порушника заходи адміністративного впливу, які передбачені Законом та іншими актами законодавства, що впливає з обов'язку держави реагувати на один з видів неправомірної поведінки – адміністративний делікт⁸. При цьому основною санкцією, що застосовується органами ліцензування у випадку порушень ліцензіатами законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності, є анулювання ліцензії. Відповідно до ст. 1 Закону анулювання ліцензії – це позбавлення ліцензіата органа ліцензування права на провадження певного виду господарської діяльності. Отже, з аналізу поняття «анулювання ліцензії» відповідно до ст. 1 Закону випливає, що під анулюванням ліцензії, в першу чергу, розуміється адміністративне стягнення. Слід погодитися з позицією Е. Бекірової, що анулювання ліцензії має застосовуватись як адміністративно-правова санкція у випадку невиконання або неналежного виконання норм Закону або інших нормативно-правових актів, зок-

рема ліцензійних умов, що регламентують провадження певних видів господарської діяльності⁹. Ст. 21 Закону визначає, що підставами для анулювання ліцензії є: заява ліцензіата про анулювання ліцензії; акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання; нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи - підприємця; акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії; акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; акт про неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності; акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування або спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування.

Особливий порядок анулювання ліцензії передбачено ст. 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР, згідно з яким ліцензія анулюється шляхом прийняття органом, який видав ліцензію, відповідного письмового розпорядження на підставі: заяви суб'єкта підприємницької діяльності; рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності; несплати чергового платежу за ліцензію протягом 30 календарних днів від моменту призупинення ліцензії; рішення суду про встановлення факту незаконного використання суб'єктом підприємницької діяльності марок акцизного збору (щодо імпортерів); рішення суду про встановлення факту торгівлі суб'єктом підприємницької діяльності алкогольними напоями або тютюновими виробами без марок акцизного збору України; рішення суду про встановлення факту переміщення суб'єктом підприємницької діяльності алкогольних напоїв або тютюнових виробів поза митним контролем¹⁰.

Проте при аналізі підстав для анулювання ліцензії науковці вказують, що анулювання ліцензії може відбуватись як унаслідок правомірних дій чи подій, так і внаслідок порушення ліцензіатом вимог законодавства при здійсненні господарської діяльності¹¹. Зокрема, ліцензія підлягає анулюванню у разі надання заяви ліцензіатом про анулювання ліцензії, рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання, відповідних документів, що свідчать про смерть фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності. Так, подання заяви про анулювання ліцензії подається органу ліцензування ліцензіатами без будь-якого обґрунтування, і ліцензія втрачає свою юридичну силу на підставі рішення ліцензіата. Також рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання (з певним застереженням) або надання нотаріально засвідченої копії свідоцтва про смерть фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності не можна пов'язувати з правопорушеннями в сфері ліцензування. Усі інші випадки є підставами для примусового анулювання ліцензії, заходом адміністративної відповідальності.

При цьому законодавча конструкція положень щодо анулювання ліцензії свідчить про те, що пріоритетом діяльності державних органів є збереження суб'єкта господарювання, який в разі виявлення недоліків має їх усунути, а в разі неможливості усунення або внаслідок свідомого ігнорування вимог законодавства ліцензія анулюється. Аналіз ст. 6 Закону визначає, що орган ліцензування в разі виявлення порушень законодавства у сфері ліцензування торговельної діяльності видає розпорядження про усунення порушень законодавства протягом визначено-

го ним строку (за можливості), що є засобом оперативного впливу на недобросовісних ліцензіатів. Відповідно до ст. 20 Закону орган ліцензування в разі виявлення не пізніше п'яти робочих днів з дати складання акта перевірки порушень ліцензійних умов видає розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов або приймає рішення про анулювання ліцензії.

Розпорядження щодо усунення порушень ліцензійних умов не вважаються заходами адміністративної відповідальності, з одного боку, а з іншого – відповідні розпорядження видаються внаслідок виявлення порушення законодавства. Рішення про анулювання ліцензії приймається тільки в разі неможливості усунення порушень ліцензійних умов або невиконання у встановлений строк вимоги про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування¹². Так, орган ліцензування як санкцію за порушення законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності зобов'язує ліцензіата вчинити у встановлений строк дії щодо усунення недоліків та лише у випадку неможливості усунення або ігнорування вимог органу ліцензування вносить рішення про анулювання ліцензії. Вимога про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування є заходом адміністративного примусу, засобом адміністративного впливу на правопорушника (попередження), і ліцензіати мають вчинити дії щодо усунення порушень ліцензійних умов провадження певного виду господарської діяльності з подальшим інформуванням про це органу ліцензування.

Зокрема, ліцензіат зобов'язаний повідомляти орган ліцензування про зміни, які відбулися в документах, що надавались для отримання ліцензії. У разі неподання відповідних документів для переоформлення ліцензії, що є грубим порушенням законодавства у сфері ліцензування, орган ліцензування має здійснити перевірку фактичних даних і скласти відповідний акт. Акт про встановлення факту неподання в установлений строк повідомлення про зміну даних, зазначених у документах, що додавались до заяви про видачу ліцензії, є підставою для анулювання ліцензії. Рішення про анулювання ліцензії набирає чинності через тридцять днів з дня його прийняття, крім рішень про анулювання ліцензій, прийнятих згідно з поданою заявою ліцензіата про анулювання ліцензії та в разі смерті ліцензіата (фізичної особи - підприємця), які набирають чинності з дня їх прийняття. Рішення про анулювання ліцензії може бути оскаржено в судовому порядку. Причому предметом судового спору в разі подання позову до суду має бути саме рішення про анулювання ліцензії, а не акти, на підставі яких воно було винесене. Викладені в цих актах обставини є підставою для прийняття рішення про позбавлення ліцензії¹³.

Крім поняття «анулювання ліцензії», в Законі використовується близьке за юридичними наслідками поняття «визнання ліцензії недійсною». Анулювання ліцензії тягне за собою втрату права здійснювати певний вид господарської діяльності, а визнання ліцензії недійсною, як правило, має інші наслідки, оскільки недійсним визнається ліцензіат як документ і з відповідного моменту припиняється діяльність, яка підлягає ліцензуванню. Зокрема, у разі, коли ліцензіат був зобов'язаний переоформити ліцензію відповідно до ст. 16 Закону, проте не виконав цього обов'язку в установлений строк, ліцензіат визнається недійсною. При цьому фахівці вказують, що на відміну від оскарження рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії, оскарження рішення органу ліцензування про визнання ліцензії недійсною Законом не передбачено¹⁴. Водночас відповідно до ст. 21 Закону однією з підстав для анулювання ліцензії є акт про встановлення

факту неподання в установлений строк повідомлення про зміну даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви про видачу ліцензії. Отже, з одним юридичним фактом, а саме – невиконання обов'язку переоформити ліцензію, пов'язується визнання ліцензії недійсною та анулювання ліцензії, яка уже відповідно до вимог Закону втратила свою чинність з моменту закінчення строку, протягом якого мала бути переоформлена ліцензія. Проте в даному випадку слід застосовувати таку санкцію, як анулювання ліцензії, оскільки йдеться про порушення законодавства в сфері ліцензування.

Тому, на нашу думку, підставою для анулювання ліцензії має бути: акт про невнесення плати за видачу ліцензії у встановлений строк суб'єктом господарювання; акт про незвернення ліцензіата у встановлений строк до органу ліцензування з вимогою про видачу ліцензії у випадку прийняття рішення про видачу ліцензії; акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії; акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акт про встановлення факту неподання в установлений строк повідомлення про зміну даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви про видачу ліцензії; акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності; акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування.

Визнання ліцензії недійсною має здійснюватися на підставі заяви ліцензіата (наприклад, у випадку переоформлення ліцензії) або подій, які унеможливають провадження ліцензіатом торговельної діяльності певного виду та не пов'язані з протиправною поведінкою ліцензіата, зокрема, на підставі смерті фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності. Така конструкція дасть змогу розмежувати анулювання ліцензії як адміністративно-правову санкцію та інші підстави, коли ліцензія втрачає свою юридичну силу, що закріплено в Законі про ліцензування, та упорядкувати адміністративні санкції, що можуть застосовуватися в разі порушення законодавства у сфері ліцензування торговельної діяльності. Зокрема, змішання цих понять призводить до різного розуміння їх природи¹⁵. Наприклад, ст. 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» передбачає, що ліцензія анулюється та вважається недійсною з моменту одержання суб'єктом підприємницької діяльності письмового розпорядження про її анулювання. У цьому випадку законодавець має лише вказати про анулювання ліцензії, яка на підставі відповідного рішення унеможливує здійснення господарської діяльності певного виду.

При виявленні порушень законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності поряд з анулюванням ліцензії окремі законодавчі акти передбачають наявність такого засобу впливу на порушника ліцензійних умов, як зупинення дії ліцензії на певний строк. Проблема застосування такого заходу адміністративного впливу полягає в тому, що ця санкція не закріплена у Законі і після набуття ним чинності застосування такого заходу, як призупинення дії ліцензії було неправомірним, за винятком випадків, коли даний захід передбачений законами, що регулюють відносини визначені у ст. 2 Закону про ліцензування¹⁶. Проте після набуття чинності ГК України органи ліцензування можуть застосовувати в разі ви-

явлення порушень ліцензійних умов у діяльності ліцензіата такий захід як призупинення дії ліцензії у відповідності до статей 239, 246 ГК України. Також ст. 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» визначає, що дія ліцензії призупиняється у разі несвоєчасної сплати чергового платежу за ліцензією на підставі письмового розпорядження органу, який видав ліцензію, на термін до сплати заборгованості. Цей Закон встановлює, що призупинення ліцензії - це тимчасове позбавлення суб'єкта підприємницької діяльності права на провадження зазначеної в ліцензії діяльності в разі несплати чергового платежу за ліцензією. Аналогічний захід впливу на порушника ліцензійних умов передбачено законами України «Про електроенергетику» та «Про державне регулювання ринку цінних паперів».

Поряд цим слід звернути увагу, що Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. № 1759-VI визначено, що рішення про анулювання ліцензії набирає чинності через тридцять днів з дня його прийняття. Як наслідок особа, що порушила вимоги законодавства про ліцензування до моменту анулювання ліцензії, може здійснювати господарську діяльність певного виду, оскільки зупинення дії ліцензії не передбачено Законом. Протягом певного часу, навіть після виявлення недоліків ліцензіату не заборонено Законом здійснювати господарську діяльність, відчувувати товари, надавати послуги. Інше питання, що в органів державної влади можуть бути повноваження зупинити на певний час господарську діяльність ліцензіата, проте це не випливає з положень Закону.

Тому вважаємо за необхідне закріпити у ст. 21 Закону положення про те, що у випадку, коли орган ліцензування видав розпорядження про усунення порушень ліцензіатами у сфері ліцензування торговельної діяльності, він може зупинити дію ліцензії на строк усунення порушень ліцензійних умов. При цьому у випадку можливості заподіяння шкоди здоров'ю та охоронюваним інтересам громадян або держави цей захід має застосовуватись обов'язково, наприклад, коли реалізація певної продукції може заподіяти шкоду охоронюваним правам та інтересам суб'єктів права.

У науковій літературі одним із видів зупинення дії ліцензії пропонується визначити її відкликання на певний період¹⁷. Проте це фактично не буде відрізнятися від вилучення ліцензії у підприємця або анулювання ліцензії, якщо вона не буде повернута. Тому не вважаємо за можливе застосування такого заходу впливу на правопорушника – ліцензіата з метою захисту публічних інтересів, як відкликання ліцензії.

Таким чином, необхідно розглядати анулювання ліцензії виключно як адміністративну санкцію за порушення законодавства про ліцензування в сфері господарської діяльності та поряд з цим передбачити можливість застосування такого виду примусового заходу як зупинення ліцензії на встановлений строк. Зокрема, цей захід адміністративного примусу може реалізовуватись у разі виявлення недоліків у діяльності ліцензіата, коли суб'єкту господарювання надається строк для усунення недоліків. Також даний захід може застосовуватись до моменту, коли ліцензія анулюється у встановленому Законом порядку, враховуючи можливість розгляду спору в суді протягом тривалого часу. При цьому у випадку можливості заподіяння шкоди здоров'ю та охоронюваним інтересам громадян або держави цей захід має застосовуватись обов'язково, наприклад, коли реалізація

певної продукції може заподіяти шкоду охоронюваним правам та інтересам суб'єктів права.

1. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1.06.2000р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
2. Господарський кодекс України від 16.012003р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
3. Лук'янець Д. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій // Д. Лук'янець / Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 15.
4. *Зима О.Т.* Адміністративна відповідальність юридичних осіб за Господарським кодексом України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Від. ред. В.Я. Тацій. – Х., 2005. – Вип. 72. – С. 80–82.
5. *Шевченко Н.М.* Анулювання ліцензії на певний вид господарської діяльності як адміністративно-господарська санкція // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4. – С. 164–167. – С. 165.
6. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1. 7. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
8. *Коломосць Т.* Адміністративні та фінансові штрафи за законодавством України // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 8. – С. 76.
9. *Бекирова Э.Э.* Правовое регулирование аннулирования, прекращения и признания недействительной лицензии на осуществление хозяйственной деятельности // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского / Серия «Юридические науки». – 2007. – № 1. – С. 103–108. – С. 105.
10. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 46. – Ст. 345.
11. *Саніахметова Н.О.* Підприємницьке право: Суб'єкти підприємництва. Кредитування. Оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама: Навч. посібник, 2-е вид. – К., 2002. – С.149.
12. Про порядок прийняття рішення щодо анулювання ліцензії: лист Державного комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва від 5.11.2002 р. № 4-47-173/5883 // Бухгалтер. – 2003. – № 5.
13. *Осадчук Г.* Окремі проблеми у сфері ліцензування // Юридичний журнал. – 2003. – № 7. – С. 52.
14. Там само.
15. Щодо видачі копії ліцензії у разі зміни місцезнаходження філії ліцензіата: лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 14.01.2003 р. № 4-432-29/197 // Податки та бухгалтерський облік. – 2003. – № 25.
16. *Регурецька О.* Ліцензування торгівлі цінними паперами: деякі аспекти // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 3. – С. 17.
17. *Шестак Л.* Окремі проблеми чинності ліцензій у часі // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 1. – С. 90.