

БІЛА КНИГА
«ЛІЦЕНЗУВАННЯ
ЯК ІНСТРУМЕНТ
ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ
ДО РИНКІВ»

СІЧЕНЬ – 2018

ОФІС ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ



FORBIZ
Створення кращого
бізнес-середовища



ОФІС ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

info@brdo.com.ua, office@brdo.com.ua
+38 (044) 332 49 12, +38 (094) 832 49 12
Київ, вул. Хорива, 55-К
www.brdo.com.ua

Офіс ефективного регулювання BRDO заснований у листопаді 2015 року для сприяння ефективному регулюванню й поліпшенню економічної свободи в Україні (з пріоритетом для малого/середнього бізнесу). Саме з цією метою реалізуємо інклюзивний та відкритий процес оптимізації регуляторних відносин, який спонукає до взаємної довіри та партнерства держави й бізнесу.

Документ підготовлено експертами Офісу ефективного регулювання.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ: Олексій Гончарук, Денис Малюська, Ігор Лавриненко

КЕРІВНИК СЕКТОРУ «РИНКОВИЙ КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД»

ОФІСУ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ BRDO: Володимир Головатенко

ГРУПА ЕКСПЕРТІВ ОФІСУ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ BRDO: Ганна Башняк, Наталія Дуплій, Леонід Литвиненко, Анна Палазова, Микола Шваля.

ПЕРЕДМОВА

Покликом до здійснення дослідження сфери ліцензування стало проведення Офісом ефективного регулювання публічних консультацій з питань обмеження доступу до ринків.

В березні місяці 2017 року було опубліковано Зелену книгу з питань обмеження доступу до ринків та проведено публічні консультації з ключовими зацікавленими сторонами. Ознайомитись зі звітом Офісу щодо проведених консультацій можна за посиланням <http://regulation.gov.ua/dialogue/kontrol-i-nahlyad>. За результатами обговорення вирішено, що подальшими ключовими моментами на шляху побудови інтегрованої (цілісної) дозвільної системи є:

- ◆ детальний аналіз поточного регулювання окремо сфери ліцензування та окремо дозвільної системи у сфері господарської діяльності;
- ◆ розробка Методології застосування інструментів державного регулювання;
- ◆ перегляд інструментів державного регулювання в рамках інтегрованої дозвільної системи.

З огляду на великий об'єм регулювання як сфери ліцензування, так і дозвільної системи у сфері господарської діяльності, в даному дослідженні Вашій увазі буде представлено:

- ◆ детальний аналіз поточного регулювання сфери ліцензування;
- ◆ Методологію застосування інструментів державного регулювання;
- ◆ результати доцільності застосування інструменту ліцензування.

Біла книга сформована на основі законодавства України станом на 01 липня 2017 року.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ ПЕРШИЙ: ПОНЯТТЯ СФЕРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	8
1. ПОНЯТТЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ	8
2. ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ	12
3. ВПЛИВ ВІДСУТНОСТІ КОМПЛЕКСНОГО ПІДХОДУ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ НА ЛІЦЕНЗУВАННЯ	13
4. ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ЛІЦЕНЗІЇ ТА ДОКУМЕНТА ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	14
5. ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ЛІЦЕНЗІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ	15
5.1 ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ» ТА ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»	15
5.1.1. ПРОБЛЕМА ЩОДО НОРМАТИВНОГО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ОРГАНІВ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТОГО ЧИ ІНШОГО ВИДУ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	15
5.1.2. ПРОБЛЕМА ЩОДО НОРМАТИВНОГО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ВИЧЕРПНОГО ПЕРЕЛІКУ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ДОДАЮТЬСЯ ДО ЗАЯВИ ПРО ОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ	16
5.1.3. ПРОБЛЕМА ЩОДО НОРМАТИВНОГО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ПЕРЕЛІКУ ПІДСТАВ ДЛЯ ВІДМОВИ У НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ	16
5.2 ПРОБЛЕМА ВКЛЮЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО ПОРТАЛУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	17
6. ПРОБЛЕМИ ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	19
6.1 ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	19
6.2 ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ	19
6.3 ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ПРІОРИТЕТНОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ, ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ, ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ЛЮДИНИ, НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА, ЗАХИСТУ ОБМЕЖЕНИХ РЕСУРСІВ ДЕРЖАВИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ	20
6.4 ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ	20
6.5 ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ ПРОЦЕСУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	20
РОЗДІЛ ДРУГИЙ: ЯКІСТЬ НОРМАТИВНОГО ПОЛЯ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	22
1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ЯКОСТІ НОРМАТИВНОГО ПОЛЯ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	22
2. ЛАБІРИНТ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	23
2.1 ПРОБЛЕМА ІСНУВАННЯ НЕЗАКОННИХ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ	23
2.2 ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 7 ЗАКОНУ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ	23
2.3 ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ ТА ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ВИЗНАЧЕНІ НАЦІОНАЛЬНИМ КЛАСИФІКАТОРОМ ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (КВЕД)	25
2.4 ПРОБЛЕМА ІСНУВАННЯ НЕАКТУАЛЬНИХ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ	26
3. ПРОГАЛИНИ У РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	28
3.1 ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	28
3.2 ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ	29
4. ПРОБЛЕМА НЕЗАКОННОСТІ ТА НЕАКТУАЛЬНОСТІ НОРМАТИВНОГО ПОЛЯ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	31

5. ПРОБЛЕМА ПРАВОВОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННІ	32
5.1 ПРОБЛЕМИ ПРОТИРІЧЬ У ТЕРМІНОЛОГІЇ, ЧІТКОСТІ ФОРМУЛЮВАНЬ ТА ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ.	33
5.2 ПРОБЛЕМИ ПРАВОВИХ КОЛІЗІЙ	34
РОЗДІЛ ТРЕТІЙ: ЯКІСТЬ ПРОЦЕДУРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	35
1. ЯКІСТЬ АРХІТЕКТУРИ ПРОЦЕДУРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	35
1.1 ПРОБЛЕМА НЕУНІФІКОВАНОГО ПОРЯДКУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	36
1.1.1 ПРОБЛЕМА НЕВИЗНАЧЕНОСТІ СФЕРИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ	36
1.1.2 ПРОБЛЕМА ШТУЧНОГО РОЗШИРЕННЯ СФЕРИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ	37
1.1.3 НЕВИЗНАЧЕНА СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПРИ ЛІЦЕНЗУВАННІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	38
1.2 ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ ЧЕРЕЗ НЕОДНОЗНАЧНІ ТА НЕПРОЗОРИ ВИМОГИ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ	39
1.3 ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЧЕРЕЗ НАЯВНІСТЬ НЕОБґРУНТОВАНИХ ОБТЯЖЕНЬ ТА ЗАЙВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР	40
1.4 ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ ПРОЦЕДУР ВИДАЧІ ПІДТВЕРДНИХ ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ ПОДАЮТЬСЯ ДЛЯ ОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ	41
1.5 НЕМОЖЛИВІСТЬ ПОДАТИ В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ ДОКУМЕНТИ, ПОДАННЯ ЯКИХ ДО ОРГАНУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕРЕДБАЧЕНО ЗАКОНОМ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ	43
1.5.1 ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОРТАЛУ, ЧЕРЕЗ ЯКИЙ НАДАЮТЬСЯ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ	43
1.5.2 ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ МОЖЛИВОСТІ СКОРИСТАТИСЬ ЕЛЕКТРОННОЮ АДМІНІСТРАТИВНОЮ ПОСЛУГОЮ З ЛІЦЕНЗУВАННЯ	44
1.6 ЩОДО ЗАЛИШЕННЯ БЕЗ РОЗГЛЯДУ	45
1.6.1 ПРОБЛЕМА НЕОДНОЗНАЧНОГО ПЕРЕЛІКУ ПІДСТАВ ДЛЯ ЗАЛИШЕННЯ ЗАЯВИ БЕЗ РОЗГЛЯДУ	45
1.6.2 ПРОБЛЕМА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАЛИШЕННЯ БЕЗ РОЗГЛЯДУ ВІДМІННОЇ ВІД ПЕРЕДБАЧЕНОЇ ЗАКОНОМ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ	45
1.7 ЩОДО ПІДСТАВ ДЛЯ ВІДМОВИ	48
1.7.1 ПРОБЛЕМА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВІДМОВИ У ВИДАЧІ ЛІЦЕНЗІЇ, ВІДМІННОЇ ВІД ПЕРЕДБАЧЕНОЇ ЗАКОНОМ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ	48
1.7.2 ПРОБЛЕМИ НЕВИЧЕРПНОГО ПЕРЕЛІКУ ПІДСТАВ ДЛЯ ВІДМОВИ	48
1.8 ЩОДО ПОРУШЕННЯ СТРОКІВ РОЗГЛЯДУ ЗАЯВИ ПРО ВИДАЧУ ЛІЦЕНЗІЇ	48
1.9 ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ МОМЕНТУ НАБУТТЯ ЗДОБУВАЧЕМ ЛІЦЕНЗІЇ ПРАВА НА ПРОВАДЖЕННЯ ВИДУ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	49
1.10 ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ ЄДИНОГО РЕЄСТРУ, В ЯКОМУ Б БУЛИ ЗІБРАНІ УСІ ВІДОМОСТІ ЩОДО ЛІЦЕНЗУВАННЯ	50
1.11 НЕВІДПОВІДНІСТЬ ФОРМИ ЛІЦЕНЗІЇ ВИМОГАМ ЗАКОМУ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ	51
1.12 ПРОБЛЕМИ НЕДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЩОДО НЕОБМЕЖЕНОГО СТРОКУ ДІЇ ЛІЦЕНЗІЇ	52
1.13 ЩОДО ПЛАТИ ЗА ВИДАЧУ ЛІЦЕНЗІЇ. ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЇ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	53
1.14 НЕДОТРИМАННЯ ОРГАНАМИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ НОРМИ ЗАКОМУ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЩОДО ЗАБОРОНИ ОРГАНУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИМАГАТИ ВІД СУБ'ЄКТА ГОСПОДАРЮВАННЯ ВНЕСЕННЯ ПЛАТИ ЗА ВИДАЧУ ЛІЦЕНЗІЇ ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ЇЇ ВИДАЧУ	54
1.15 ЩОДО ПЕРЕОФОРМЛЕННЯ	54
1.16 КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	55
1.16.1 ВІДСУТНІСТЬ УНІФІКОВАНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	55
1.16.2 НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ТА ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ «ПЕРЕДЛІЦЕНЗІЙНИХ ПЕРЕВІРОК»	56

1.16.3	ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНОВОГО ТА ПОЗАПЛАНОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА НЕЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕЯКИХ ПРОЦЕДУР	57
1.17	САНКЦІЇ ТА УМОВИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ	61
1.17.1	ВІДСУТНІСТЬ РИЗИКО-ОРІЄНТОВНОГО ПІДХОДУ ПРИ ВСТАНОВЛЕНІ РОЗМІРУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОВАДЖЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ БЕЗ ЛІЦЕНЗІЇ	61
1.17.2	НИЗЬКИЙ РОЗМІР АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕДОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІАТАМИ ВИМОГ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ ПРИ ПРОВАДЖЕННІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	63
1.17.3	НАЯВНІСТЬ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ДЕЯКИХ СФЕРАХ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ	65
1.17.4	АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ САНКЦІЇ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	67
1.18	ПОЗАСУДОВИЙ АРБІТРАЖ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	74
1.18.1	ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА СКЛАД ЕКСПЕРТНО-АПЕЛЯЦІЙНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	74
1.18.2	ПЕРЕЛІК ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЕКСПЕРТНО-АПЕЛЯЦІЙНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	75
1.18.3	ПОРЯДОК РОБОТИ ЕКСПЕРТНО-АПЕЛЯЦІЙНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА НЕДОЛІКИ ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ	76
1.18.4	ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ЕКСПЕРТНОЮ РАДОЮ ПИТАНЬ ПРО ПРОВЕДЕННЯ ПОЗАПЛАНОВОЇ ПЕРЕВІРКИ ЛІЦЕНЗІАТА	77
1.18.5	ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ЕКСПЕРТНОЮ РАДОЮ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЧИ СКАСУВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ, ВДОСКОНАЛЕННЯ СФЕРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА ЗВЕРНЕНЬ ПРО ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЄКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ АБО ПРОПОЗИЦІЙ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	78
1.18.6	ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЕКСПЕРТНОЮ РАДОЮ	79
2.	ЯКІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ	81
2.1	ПРОБЛЕМИ ВИБОРУ РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ НОРМ	81
2.2	ЦІЛІСНІСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ	82
3.	ЯКІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ	83
3.1	РЕАЛЬНА ДОСТУПНІСТЬ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ БІЗНЕСУ	83
3.2	ВАРТІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ	83
РОЗДІЛ ЧЕТВЕРТИЙ: ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ		87
1.	ОБУМОВЛЕННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ІНШИМИ ФОРМАМИ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ	88
2.	МЕТОДОЛОГІЯ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ	90
2.1	ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ СПОСОБУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ «ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ»	90
2.2	ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ	93
2.3	ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ	96
3.	РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ДОЦІЛЬНОСТІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ...	105
3.1	ЩОДО ДЕЯКИХ ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ВІДПОВІДАЮТЬ КРИТЕРІЯМ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	106
3.2	ВИДИ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ НЕ ВІДПОВІДАЮТЬ КРИТЕРІЯМ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ	108
3.2.1	ДІЯЛЬНІСТЬ У ГАЛУЗІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ	108
3.2.2	ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ ТА НА СУМІЖНИХ РИНКАХ	109

3.2.3	ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ, ЯКА ЛІЦЕНЗУЄТЬСЯ З УРАХУВАННЯМ ОСОБЛИВОСТЕЙ, ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ДОЗВІЛЬНУ ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ»	112
3.2.4	ОСВІТНЯ ДІЯЛЬНІСТЬ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ	118
3.2.5	ВИРОБНИЦТВО І ТОРГІВЛЯ СПИРТОМ ЕТИЛОВИМ, КОНЬЯЧНИМ І ПЛОДОВИМ, АЛКОГОЛЬНИМИ НАПОЯМИ ТА ТЮТЮНОВИМИ ВИРОБАМИ.....	121
3.2.6	ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ	125
3.2.7	НАДАННЯ ПОСЛУГ І ВИКОНАННЯ РОБІТ ПРОТИПОЖЕЖНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ	127
3.2.8	ВИПУСК ТА ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ	129
3.2.9	ТУРОПЕРАТОРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ	132
3.2.10	ПОСЕРЕДНИЦТВО У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ ЗА КОРДОНОМ.....	133
3.2.11	ПРОМИСЛОВИЙ ВИЛОВ ВОДНИХ БІОРЕСУРСІВ ЗА МЕЖАМИ ЮРИСДИКЦІЇ УКРАЇНИ	135
3.2.12	ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 16 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ»	136
3.2.13	ОХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ.....	137
3.2.14	НАДАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ	140
3.2.15	ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЗАКОННИХ ВИДІВ ЛІЦЕНЗУВАННЯ.....	142
ПЕРЕЛІК ДОДАТКІВ		145

З додатками Ви можете ознайомитись за посиланням

<https://regulation.gov.ua/book/73-bila-kniga-licenzuvanna-ak-instrument-obmezenna-dostupu-do-rinkiv>

РОЗДІЛ ПЕРШИЙ: ПОНЯТТЯ СФЕРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ПОНЯТТЯ СФЕРИ

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИДІВ

ГОСПОДАРСЬКОЇ

ДІЯЛЬНОСТІ

1 | ПОНЯТТЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ

Стратегією сталого розвитку «Україна–2020»¹ визначено, що дерегуляція та розвиток підприємництва є одними з пріоритетних напрямків державної політики. Документ зауважує, що середньостроковою метою подальших реформ у цій сфері є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Також визначено, що для проведення подальшого реформування необхідно скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді².

Слід зазначити, що вже було зроблено багато кроків на шляху вдосконалення регулювання ведення підприємницької діяльності, зокрема, регулювання доступу до ринків. Проте, й досі існує низка адміністративних бар'єрів, які стримують розвиток підприємництва в країні. Це вказує на необхідність проведення фундаментальної та системної реформи на основі чітких принципів та критеріїв.

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ІСНУЮЧОЇ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ:

ВІДСУТНІСТЬ ІНТЕГРОВАНОЇ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Існуюча регламентація дозвільної системи є розгалуженою та непослідовною. За результатами попереднього дослідження нами було зафіксовано 661 випадок застосування інструментів, які регламентують доступ до ринків. Переважно це такі інструменти як ліцензування, декларування, інструменти (засоби) системи дозвільного характеру. Проте, ці інструменти не є взаємопов'язаними між собою:

- ◆ ліцензування регламентується Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII (далі – Закон про ліцензування) та відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV (далі – Закон про дозвільну систему) не є частиною дозвільної системи;
- ◆ документи дозвільного характеру складають основу дозвільної системи у сфері господарської діяльності і регламентуються своїм рамковим Законом про дозвільну систему та чітко визначені у Законі України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 № 3392-VI (далі – Закон про перелік);
- ◆ документи без визначеного правового статусу, які також регламентують доступ до ринків суб'єктів господарювання, проте не передбачені ані системою ліцензування, ані дозвільною системою у сфері господарської діяльності.

¹ Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020" схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5.

² П.6 Розділу 3 Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5.

Головною причиною такого неузгодження є відсутність на державному рівні єдиної законодавчо закріпленої доктрини, яка б регламентувала інтегровану (цілісну) дозвільну систему та її інструменти.

ХАОТИЧНЕ ФОРМУВАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Передумовою даної проблеми є те, що в момент переходу з планової до ринкової економіки в Україні не повністю відбулися зміни механізмів державного регулювання діяльності суб'єктів ринку, залишилися підходи, які існували за часів СРСР.

В таких умовах формування дозвільної системи відбувалось безсистемно, була введена велика кількість дозвільних документів.

За результатами попереднього дослідження Офісу було визначено існування **15** типів дозвільних документів, таких як: акти, висновки, декларації, довідки, дозволи, згоди, ліцензії, підтвердження тощо. Часто різні найменування дозвільних документів є взаємозамінними, тобто виконують одні і ті самі функції, проте називаються по-різному. Наприклад, висновок щодо підтвердження відповідності і декларація відповідності, погодження і узгодження, посвідчення і свідоцтво тощо. Одночасно один і той самий термін використовується в різних функціональних значеннях. Наприклад, ліцензія на будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, та ліцензія на добування мисливських тварин, декларація про відходи і декларація відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства тощо.

У зв'язку з вищенаведеним в існуючому нормативному полі неможливо дати функціональні визначення усім термінам без проведення їх класифікації та упорядкування.

НЕВИКОРИСТАННЯ РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ ПРИ ВВЕДЕННІ НОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Безконтрольне введення різноманітних дозвільних документів призвело до того, що не завжди вимоги та жорсткість регулювання до певних правовідносин відповідають ступеню їх суспільної небезпеки. Фактично в законодавстві існують випадки, коли ліцензування, яке по своїй правовій природі є найбільш жорстким інструментом регулювання (відповідно до пункту 4 частини 1 статті 3 Закону про ліцензування) на практиці є більш м'яким інструментом у порівнянні з іншими менш жорсткими по своїй правовій природі інструментами. Наприклад, процедура отримання дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України¹ є складнішою за отримання ліцензії на цей самий вид господарської діяльності². Засобом, спрямованим на подолання даної проблеми, має стати розробка і провадження ризик-орієнтованого підходу при обранні інструментів регулювання (встановлення негативних наслідків видів економічної діяльності та оцінка ймовірності їх настання при обранні інструментів регулювання).

КОНЦЕПЦІЯ ІНТЕГРОВАНОЇ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Зміст інтегрованої дозвільної системи полягає в тому, що держава розглядає інструменти дозвільної системи не як відокремлені ізольовані один від одного механізми регулювання, а як єдину систему, в якій кожен інструмент має своє місце, функцію, чіткі критерії застосування та чітку уніфіковану процедуру застосування.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу» від 30 жовтня 2013 р. № 800 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/800-2013-%D0%BF>

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з промислового вилову водних біоресурсів за межами юрисдикції України» від 23 листопада 2016 р. № 845 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/845-2016-%D0%BF>

У своїй сукупності усі інструменти регулювання інтегрованої дозвільної системи повинні бути спрямовані на досягнення визначених цілей державного регулювання за допомогою найменш витратних для суб'єктів господарювання та держави методів.

Нагадуємо, що для комплексного аналізу регулювання в Україні фахівці Офісу провели повну інвентаризацію регуляторних інструментів (засобів). З метою виявлення закономірностей застосування різних інструментів регулювання їх класифікували за ознаками цілей, для досягнення яких вони застосовані, та поділили на **НАСТУПНІ УМОВНІ ГРУПИ** згідно зі способами досягнення цілей:

- | | |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 1 >>> обмеження доступу до ринків; | 7 >>> державне обмеження ринків; |
| 2 >>> обов'язкова диверсифікація ризиків; | 8 >>> державний захист конкуренції; |
| 3 >>> державне регулювання цін і тарифів; | 9 >>> технічне регулювання; |
| 4 >>> регулювання доступу до спільного обмеженого ресурсу; | 10 >>> регулювання зовнішньоекономічної діяльності; |
| 5 >>> державна підтримка; | 11 >>> валютне регулювання; |
| 6 >>> державна верифікація; | 12 >>> фіскальне регулювання. |

Спосіб **«Обмеження доступу до ринків»** – це сукупність інструментів державного регулювання, за допомогою яких суб'єкт господарювання отримує можливість виходу на ринок для виробництва товарів, надання послуг та виконання робіт або отримує право на вчинення окремої дії чи доступу до об'єкту в процесі провадження господарської діяльності.

Таким чином, інтегрована дозвільна система повинна повністю регламентуватися у рамках способу «Обмеження доступу до ринків», а метою такого регулювання має бути:

- ◆ запобігання (або, принаймні, мінімізація) шкідливому впливу від діяльності суб'єкта господарювання на життя та здоров'я населення, навколишнє природне середовище, безпеку, оборону та економічні інтереси держави, а також на немайнові блага громадян;
- ◆ забезпечення мінімально допустимої якості товарів та послуг, які виробляють/надають суб'єкти господарювання.

Упорядкування та регламентація інтегрованої дозвільної системи неможливі без проведення систематизації та наступного чіткого визначення інструментів обмеження доступу до ринків. Для цього буде використовуватися **функціональний та термінологічний підходи**.

Функціональний підхід передбачає систематизацію дозвільних інструментів відповідно до цілей, на які вони направлені, та їх функцій. Планується здійснити перегляд усіх інструментів державного регулювання за такими основними критеріями:

- ◆ цілі, для яких застосовується регулювання при обранні інструментів.
Даний критерій дозволить згрупувати інструменти державного регулювання відповідно до способів державного регулювання.
- ◆ відповідність інструменту визначеним функціональним критеріям в рамках цілісної дозвільної системи;
- ◆ застосування ризик-орієнтованого підходу (визначення негативних наслідків від проваджуваної діяльності та ймовірність їх настання при обранні інструментів).

Два останні критерії дозволять згрупувати інструменти державного регулювання в рамках одного способу «Обмеження доступу до ринків».

Термінологічний підхід передбачає систематизацію дозвільних інструментів відповідно до визначених термінів.

Нагадуємо, що наразі існує **15** типів дозвільних документів, які:

- ◆ маючи однакове найменування, виконують різні функції,
- ◆ маючи різне найменування, виконують однакові функції.

Застосування даного підходу дозволить виробити стандартизовану систему найменувань, в якій однакові найменування інструментів будуть виконувати однакові функції цих інструментів в рамках інтегрованої дозвільної системи. Такий підхід також дозволить застосовувати єдину уніфіковану процедуру до дозвільних документів з однаковими найменуваннями.

З метою побудови такої інтегрованої дозвільної системи, ми пропонуємо:

- ◆ детально проаналізувати поточне регулювання інструментів доступу до ринків,
- ◆ оцінити якість такого регулювання,
- ◆ проаналізувати правильність застосування інструментів доступу до ринків з використанням єдиної Методології застосування інструментів державного регулювання в рамках способу «Обмеження доступу до ринків».

Дане дослідження буде присвячене виключно інструменту ліцензування. Перші три розділи будуть присвячені аналізу поточного регулювання інструменту ліцензування, а четвертий розділ – правильності застосування даного інструменту, з огляду на ідею інтегрованої дозвільної системи та використання розробленої фахівцями Офісу Методології застосування інструментів державного регулювання в рамках способу «Обмеження доступу до ринків».

2 | ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ

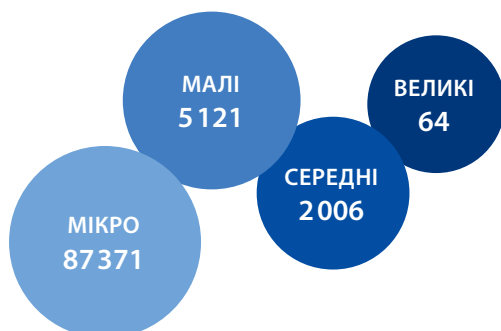
Одним з основних засобів (інструментів) регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є **ліцензування**¹. Визначення поняття «ліцензування» міститься в рамковому Законі про ліцензування² – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Таке саме визначення віддзеркалюється в Господарському кодексі України³ і підкреслює спрямованість даного інструменту на забезпечення єдиної державної політики у сфері ліцензування та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Ліцензія – це реалізація інструменту ліцензування та є записом у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню⁴.

Станом на 01 січня 2017 року загальна кількість суб'єктів господарювання (юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців), які займаються видами господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, складає **162 571** осіб, з них:

Загальна кількість **юридичних осіб** – **94 562** осіб:

Загальна кількість **фізичних осіб-підприємців** – **68 009** особи⁵



Таким чином, інструмент ліцензування застосовується до **8,2%** суб'єктів господарювання від загальної кількості зареєстрованих суб'єктів господарювання⁶. Це говорить про важливість досконалого регулювання даної сфери та усунення існуючих регуляторних недоліків.

Керуючись результатами нашого попереднього дослідження, ліцензування є одним з найпоширеніших інструментів обмеження доступу до ринків та складає майже **27%** від загального обсягу усіх інструментів обмеження доступу до ринків. Це наочно демонструє надмірність регулювання ліцензування з боку держави у порівнянні з кількістю суб'єктів господарювання до якої воно застосовується.

¹ Стаття 12 Господарського кодексу України

² Пункт 6 частини 1 статті 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII

³ Стаття 14 Господарського кодексу України

⁴ Пункт 5 частини 1 статті 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII

⁵ Інформація наводиться за результатами експертних досліджень фахівців Офісу ефективного регулювання

⁶ За останніми наявними даними Державної служби статистики України загальна кількість суб'єктів господарювання складає 1974439 суб'єктів господарювання - http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/fin/osp/ksg/ksg_u/ksg_u_15.htm

3 | ВПЛИВ ВІДСУТНОСТІ КОМПЛЕКСНОГО ПІДХОДУ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ НА ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Норми, які регулюють застосування інструменту ліцензування, містяться у **379** нормативно-правових актах (Див. Таблиця №1).

Найголовнішим та рамковим Законом у сфері ліцензування є **Закон про ліцензування**. Також одним з головних регуляторних актів у даній сфері є Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI (далі – Закон про адмінпослуги), оскільки у його розумінні отримання ліцензії є адміністративною послугою¹.

Визначення ліцензії має спільні ознаки не тільки з адміністративною послугою², а й з документом дозвільного характеру³, зокрема, є результатом здійснення владних повноважень, підтверджує набуття права суб'єкта господарювання на провадження певних дій, визначеного виду господарської діяльності, а також є записом у ЄДР.

Проте, незважаючи на вищезазначене, у розумінні Закону про дозвільну систему, ліцензія не є документом дозвільного характеру, що вказує на нецілісність дозвільної системи у сфері господарської діяльності та непослідовність у регулюванні обмеження доступу до ринків.

Вищезазначене призводить до того, що порушується один з основоположних принципів ліцензування – принцип пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави, який 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 регулювання⁴. Адже, виокремлення ліцензування від інших засобів державного регулювання, позбавляє можливості комплексно та методологічно обирати правильний інструмент державного регулювання до певного виду господарської діяльності.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Розробка та впровадження комплексного підходу у регулюванні обмеження доступу до ринків;
- ◆ Створення єдиної цілісної дозвільної системи, яка би передбачала застосування ризик-орієнтованого підходу вибору інструменту регулювання та відповідно до нього класифікувала би інструменти.

¹ Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги»

² Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги»

³ Стаття 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV

⁴ Стаття 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

4 | ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ЛІЦЕНЗІЇ ТА ДОКУМЕНТА ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Аналізуючи дане питання, ми керувались положенням частини 2 статті 2 Закону про дозвільну систему, яка вказує, що дія цього Закону не поширюється на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності. Тож, усі ліцензії, які видаються, не є документами дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Проте в правовому полі існує один дозвільний документ, який має назву «ліцензія» та одночасно є документом дозвільного характеру (Див. Таблиця №2).

В Переліку документів дозвільного характеру (далі – Перелік), який затверджений Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 № 3392-VI¹ (далі – Закон про перелік), зустрічається ліцензія на добування мисливських тварин, видача якої регулюється Законом України «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 № 1478-III².

Віднесення такого дозвільного документу як до сфери ліцензування, так і до сфери документів дозвільного характеру є неправильним, адже:

- ♦ такий дозвільний документ не має ознак документа дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, у розумінні Закону про дозвільну систему, адже видається не суб'єкту господарювання, а фізичній особі (стаття 12 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»). Таким чином, наявність його в Переліку не є коректною.
- ♦ даний дозвільний документ регламентує право спеціального використання тваринного світу³ і тим більше не має ознак ліцензії, у розумінні Закону про ліцензування, адже протирічить самій правовій природі ліцензування (яка полягає у регламентації права на провадження певного виду господарської діяльності). Тому, визначення права на спеціальне використання тваринного світу через «ліцензію» не є коректним.

Наявність такої неузгодженості в нормативному полі свідчить не тільки про непослідовність державної політики у сфері ліцензування, а й взагалі про непослідовність державної політики у регулюванні обмеження доступу до ринків. Це підкреслює проблему відсутності єдиної методології обрання інструментів державного регулювання при регулюванні тих чи інших правовідносин.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Розробка і створення методології обрання інструментів державного регулювання.

¹ Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19.05.2011 № 3392-VI - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-17>

² Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 № 1478-III - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>

³ Стаття 1 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 № 1478-III - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>

5 | ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ЛІЦЕНЗІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

5.1

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ» ТА ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»

У розумінні Закону про адмінпослуги отримання ліцензії є адміністративною послугою¹.

Враховуючи норми статті 2 Закону про адмінпослуги (щодо сфери його дії), адміністративними послугами є **80%** відносин у сфері ліцензування (Див. Таблиця №2).

Незважаючи на поширення Закону про адміністративні послуги на досить значну частину сфери ліцензування, Закони про ліцензування та про адмінпослуги мають неузгодженості та колізії.

Зокрема, статтю 5 Закону про адмінпослуги визначаються основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг. Такі вимоги передбачають, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- 1) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Так, половина вищезазначених основних вимог до регулювання надання адміністративних послуг² протирічить нормам Закону про ліцензування.

5.1.1

ПРОБЛЕМА ЩОДО НОРМАТИВНОГО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ОРГАНІВ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТОГО ЧИ ІНШОГО ВИДУ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Пунктом 2 частини 1 статті 5 Закону про адмінпослуги визначається, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги.

¹ Стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

² Стаття 5 Закону України «Про адміністративні послуги»

В той же час Закон про ліцензування регламентує, що орган ліцензування – це орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або уповноважений законом державний колегіальний орган. В правовому полі функціонує відповідна постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609¹, яка визначає перелік органів ліцензування, які видають ліцензії на право здійснення видів господарської діяльності, зазначених у статті 7 Закону про ліцензування. Таким чином, визначення суб'єктів, які видають ліцензії, здійснюється на підзаконному рівні, а не на законодавчому. Це суперечить основним вимогам до регулювання надання адміністративних послуг, які визначені Законом про адмінпослуги.

5.1.2

ПРОБЛЕМА ЩОДО НОРМАТИВНОГО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ВИЧЕРПНОГО ПЕРЕЛІКУ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ДОДАЮТЬСЯ ДО ЗАЯВИ ПРО ОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ

Пунктом 3 частини 1 статті 5 Закону про адмінпослуги визначається, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.

В той же час, Закон про ліцензування регламентує, що вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії встановлюється ліцензійними умовами, які є нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України, іншого уповноваженого законом органу державної влади, тобто підзаконним нормативно-правовим актом (стаття 1 Закону про ліцензування).

Така колізія між Законом про адмінпослуги та Законом про ліцензування ставить під сумнів законність закріплення вичерпного переліку документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на підзаконному рівні.

5.1.3

ПРОБЛЕМА ЩОДО НОРМАТИВНОГО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ПЕРЕЛІКУ ПІДСТАВ ДЛЯ ВІДМОВИ У НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

Пунктом 6 частини 1 статті 5 Закону про адмінпослуги визначається, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Статтю 13 Закону про ліцензування встановлюється вичерпний перелік підстав для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії за результатом розгляду заяви про отримання ліцензії.

В той же час, Законом про ліцензування допускається ліцензування «з урахуванням особливостей, визначених іншими Законами», яке допускає встановлення інших підстав для відмови у видачі ліцензії, окрім передбачених Законом про ліцензування. Такі підстави в деяких випадках закріплюються не на рівні спеціального Закону, а на рівні власних актів органів ліцензування. Так, наприклад, при регламентації ліцензування провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і

¹ Постанова КМУ «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609

плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів підстави для відмови у видачі закріплюються на рівні підзаконного акту, прийнятого органом ліцензування, будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками¹.

Таким чином, визначення підстав для відмови у видачі ліцензії в деяких випадках здійснюється на підзаконному рівні, а не на законодавчому. Це суперечить основним вимогам до регулювання надання адміністративних послуг, які визначені Законом про адмінпослуги.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Узгодити положення Законів про адмінпослуги та про ліцензування;
- ◆ Поширити сферу дії Закону про адмінпослуги на всю сферу ліцензування;
- ◆ Закріпити перелік органів ліцензування Законом;
- ◆ Закріпити вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, на рівні Закону;
- ◆ Закріпити вичерпний перелік підстав для відмови на рівні Закону.

5.2

ПРОБЛЕМА ВКЛЮЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО ПОРТАЛУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Відповідно до ч.1 ст. 9 Закону про адмінпослуги адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг² (далі – Портал), у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Портал містить інформацію про надання **76%** адміністративних послуг у сфері ліцензування від загальної кількості усіх можливих ліцензії (Див. Таблиця №2).

Слід зазначити, що Портал містить інформацію про надання послуг, які у розумінні Закону про адмінпослуги такими не є. Такі випадки зустрічаються і при наданні адміністративних послуг у сфері ліцензування. Так, на Порталі міститься **13%** адміністративних послуг, які надаються у сфері ліцензування, проте які не є адмінпослугами у розумінні Закону про адмінпослуги³.

І навпаки, на Порталі не міститься інформація про надання адміністративних послуг, які насправді є адмінпослугами у розумінні Закону про адмінпослуги. У сфері ліцензування, кількість таких адмінпослуг складає **18%**⁴ (Див. Таблиця №2).

¹ Щодо провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів): Розділ 4 Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переформулювання ліцензії» від 14.05.2013 № 817 - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0854-13>. Щодо експорту та імпорту тютюнових виробів та алкогольних напоїв: Наказ Міністерства економіки, євроінтеграції «Про Порядок оформлення та видачі ліцензій на право імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 14.02.2002 № 42 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0183-02>. Щодо будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками: Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396 - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF>

² Офіційний сайт Єдиного державного порталу адміністративних послуг - <https://poslugy.gov.ua/>

³ Розрахунок проводився у відношенні до загальної кількості адміністративних послуг, які надаються у сфері ліцензування та наявні на Порталі

⁴ Розрахунок проводився у відношенні до загальної кількості ліцензій, які підпадають під визначення "адміністративна послуга", відповідно до Закону про адмінпослуги

Зазначена інформація, вказує на проблему непослідовності у державній політиці у сфері надання адміністративних послуг та на прогалини у діяльності укладачів Порталу.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Виключити з Порталу надання послуг, які не є адмінпослугами
- ◆ Або уніфікувати норми законодавчих актів, які би надавали можливість отримувати усі послуги у сфері ліцензування через портал та
- ◆ Включити до Порталу надання адмінпослуг у сфері ліцензування, яких не вистачає.

6 | ПРОБЛЕМИ ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Основоположною системою координат, у рамках якої функціонує ліцензування, є принципи державної політики у сфері ліцензування, які визначені статтею 3 Закону про ліцензування.

Відповідно до частини 2 статті 3 Закону про ліцензування забороняється ліцензування, яке не відповідає принципам, задекларованим Законом про ліцензування. На жаль, практична реалізація положень Закону про ліцензування суперечить значеним в ньому принципам.

6.1

ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Порушення даного принципу проявляється в існуванні:

- ◆ наявності незаконних видів ліцензування (Див. пункт 2.1. Розділу 2),
- ◆ наявності невичерпного переліку документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії (Див. пункт 1.2. Розділу 3).

6.2

ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ

Порушення даного принципу проявляється в існуванні:

- ◆ незаконних видів ліцензування (Див. пункт 2.1. Розділу 2),
- ◆ штучному розширенні сфери ліцензування шляхом встановлення на підзаконному рівні переліку видів робіт та послуг, які підлягають ліцензуванню (Див. пункт 2.2. Розділу 2),
- ◆ вимоги ліцензійних умов не завжди однозначні та прозорі (Див. пункт 1.2. Розділу 3),
- ◆ документи з державних паперових або електронних інформаційних ресурсів вимагаються органами ліцензування при отриманні ліцензії. Так, при отриманні 41 ліцензії у 11 видах господарської діяльності передбачається необхідність подання копій установчих документів, як умови отримання ліцензії (Див. Таблиця №3).

Відповідно до частини 7 статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV в Єдиному державному реєстрі містяться документи в електронній формі, подані для державної реєстрації. А згідно п.5 частини 1 статті 17 цього Закону установчі документи юридичної особи входять в перелік документів, що подаються заявником для державної реєстрації юридичної особи.

Щодо доступу органу ліцензування до відомостей про установчі документи зазначимо наступне. Відповідно до абзацу 3 пункту 1 частини 2 статті 11 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» відомості щодо результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, у тому числі виписки та установчих

документів, - шляхом їх пошуку за кодом доступу, перегляду, копіювання та роздрукування надаються у вигляді безоплатного доступу. Окрім того, частиною 7 статті 11 цього Закону зазначається, що державні органи, а також органи місцевого самоврядування та їх посадові особи безоплатно отримують відомості з Єдиного державного реєстру з метою здійснення ними повноважень, визначених законом, виключно в електронній формі через портал електронних сервісів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України в Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру¹.

Як ми бачимо, установчі документи в електронній формі містяться у ЄДР, а орган ліцензування має до них безоплатний доступ, а відтак не повинні вимагатися органом ліцензування при отриманні ліцензії. Тому, наявність в ліцензійних умовах норм щодо необхідності подання копій установчих документів протирічить принципу дотримання законності у сфері ліцензування.

6.3

ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ПРІОРИТЕТНОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ, ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ, ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ЛЮДИНИ, НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА, ЗАХИСТУ ОБМЕЖЕНИХ РЕСУРСІВ ДЕРЖАВИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Порушення даного принципу проявляється в ліцензуванні видів господарської діяльності:

- ◆ які не становлять загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави (Див. Розділ 4),
- ◆ при достатньому регулюванні сфери діяльності іншими засобами державного регулювання (Див. Розділ 4).

6.4

ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Порушення даного принципу проявляється в:

наявності необґрунтованих обтяжень та зайвих адміністративних процедур (Див. пункт 1.3. Розділу 3).

6.5

ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ ПРОЦЕСУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Порушення даного принципу проявляється в:

порушенні вимог щодо оприлюднення результатів ліцензійної діяльності органами ліцензування на своїх веб-сайтах.

¹ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

Далеко не всі органи ліцензування мають відкриті реєстри (інші бази даних), які містять інформацію про прийняті ними рішення за відповідним видом господарської діяльності (видані/ анульовані ліцензії суб'єктів господарювання, тощо). Це є прямим порушенням органами ліцензування пункту 8 частини 2 статті 6 Закону про ліцензування. Так, вищезазначені вимоги не виконують **5** органів ліцензування з **26 (19%)** *(Детальніше Див. пункт 1.9. Розділу 3)*.

Таким чином, фактично порушується **5 з 6** принципів ліцензування. Нагадаємо, що ліцензування видів господарської діяльності, що не відповідає вищезазначеним принципам забороняється (частина 2 статті 2 Закону про ліцензування).

Тож, ліцензування деяких видів господарської діяльності, де порушуються принципи ліцензування, заборонено.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Привести ліцензування (де порушуються принципи ліцензування) у відповідність до законодавчо встановлених принципів ліцензування *(конкретні кроки будуть розгляну в Розділі 2, 3 та 4)*.

РОЗДІЛ ДРУГИЙ: ЯКІСТЬ НОРМАТИВНОГО ПОЛЯ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

1 | ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ЯКОСТІ НОРМАТИВНОГО ПОЛЯ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Аналіз якості регуляторного поля у сфері ліцензування дозволяє продемонструвати проблемні питання нормативної площини ліцензування.

З цією метою було проведено аналіз інвентаризованих регуляторних актів у сфері ліцензування (379 актів) на предмет визначення прогалин у регулюванні, незаконних та неактуальних нормативно-правових актів, конкуруючих норм та правових колізій, правової невизначеності, яку містить регуляторне поле. Інвентаризації підлягали нормативно-правові акти, які мають первинний характер (основні акти). Слід зазначити, що регуляторні акти про внесення змін до інших актів не бралися до уваги, адже вони не є самостійними регуляторними актами та безпосередньо не здійснюють правове регулювання.

За результатами аналізу визначені наступні вади/недоліки нормативного поля:

- ◆ наявність незаконних видів ліцензування;
- ◆ правова невизначеність щодо підвидів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню;
- ◆ проблеми співвідношення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, та видів економічної діяльності, які визначені Національним класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД);
- ◆ наявність неактуальних видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню;
- ◆ прогалини у регулюванні (відсутність передбачених законами підзаконних документів);
- ◆ наявність незаконного регулювання (наявність підзаконних нормативних документів, що суперечать закону);
- ◆ наявність неактуального регулювання (наявність підзаконних нормативних документів, підстави для існування яких зникли);
- ◆ наявність правової невизначеності (наявність неточностей, дублювань та розбіжностей у термінології та нормах різних нормативних актів).

2.1

ПРОБЛЕМА ІСНУВАННЯ НЕЗАКОННИХ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ

Одним з фундаментальних принципів ліцензування є принцип дотримання законності, який полягає у тому, що види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 Закону про ліцензування, ліцензуванню не підлягають¹.

Всупереч вищезазначеним нормам Закону про ліцензування, існує **17** незаконних ліцензій (містяться в **7** видах господарської діяльності), які ліцензуються і на практиці суб'єкти господарювання реально отримують такі ліцензії. Зокрема, отримується генеральна ліцензія на здійснення валютних операцій, індивідуальна ліцензія на здійснення резидентами майнових інвестицій за межами України, ліцензія на користування радіочастотним ресурсом України, тощо (Див. Таблиця №4).

Існування таких незаконних ліцензованих видів господарської діяльності свідчить про порушення принципу єдиної державної системи ліцензування, який встановлений п.1. ч. 1 ст. 3 Закону про ліцензування. Окрім того, незаконні види ліцензування створюють проблеми як для суб'єктів господарювання, так і для регуляторних органів, адже вимоги рамкового Закону про ліцензування не поширюються на дані види. А тому, з одного боку, порядок видачі ліцензії, її анулювання, оскарження для суб'єктів господарювання встановлюється на розсуд органів, що підвищує корупційні ризики. А з іншого боку, регуляторні органи не провадять контроль за дотриманням ліцензійних вимог з урахуванням особливостей, які передбачені Законом про ліцензування.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Скасування вимог щодо ліцензування незаконних видів діяльності;
- ◆ Включення незаконних видів ліцензування у статтю 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та поширення Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» на них.

2.2

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 7 ЗАКОНУ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ

За часів незалежної України вимоги до інструменту ліцензування завжди існували та закріплювалися в рамкових нормативно-правових актах, а саме (акти наводяться у ретроспективному порядку):

- ◆ Постанова Ради Міністрів УРСР «Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва» від 15.04.1991 № 99 (закріплювалось

¹ Пункт 3 частини 1 статті 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII;

ліцензування **22** видів господарської діяльності)¹;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності» від 17.05.1994 № 316 (закріплювалось ліцензування **34** видів господарської діяльності)²;

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III (до даного Закону зміни вносились **81** раз, у різні роки свого існування передбачав ліцензування від **77** видів господарської діяльності (у редакції від 01.07.2007 року) до **57** видів господарської діяльності (у редакції від 28.06.2015 року)³;

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII (наразі закріплює ліцензування **32** видів господарської діяльності).

«Хвилі» у ліцензуванні різних видів господарської діяльності свідчать про наявність негативної тенденції неоднозначної політики щодо запровадження ліцензування того чи іншого виду господарської діяльності. З початком закріплення сфери ліцензування на рівні Закону, відмічається тенденція щодо зменшення кількості видів ліцензування. Однак, слід зазначити, що таке скорочення було здійснено не тільки шляхом скасування вимог до ліцензування певної сфери, але й шляхом об'єднання ліцензованих видів діяльності в одній законодавчій нормі та розширення переліку видів робіт ліцензованого виду господарської діяльності.

Така негативна тенденція у сфері ліцензування наявна й у теперішньому законодавстві. Незважаючи на 32 пункти статті 7 Закону про ліцензування, яка визначає вичерпний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, фактично Законом ліцензується **34** види господарської діяльності⁴. Адже п.5 та п.8 ч. 1 ст. 7 даного Закону передбачає ліцензування **чотирьох** видів господарської діяльності, замість **двох**. До того ж ліцензування здійснюється **чотирма** різними органами ліцензування⁵. Так:

п.5 ч. 1 ст. 7 передбачає ліцензування діяльності:

- ◆ у сфері електроенергетики, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про електроенергетику»;
- ◆ у сфері використання ядерної енергії, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»;

п.8 ч. 1 ст. 7 передбачає ліцензування діяльності:

- ◆ у сфері телекомунікацій з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про телекомунікації»;
- ◆ надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису) та технічного захисту інформації, за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи відсутність законодавчо закріпленого поняття «вид господарської діяльності» та «підвид виду господарської діяльності» сфера ліцензування значно ширша, ніж це задекларовано на папері. Так, проводячи аналіз усіх видів робіт

1 Постанова Ради Міністрів УРСР «Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва» від 15.04.1991 № 99 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/99-91-%D0%BF>

2 Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності» від 17.05.1994 № 316 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/316-94-%D0%BF>

3 Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>

4 Стаття 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

5 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609

та послуг, які підлягають ліцензуванню, а також зважаючи на різні процедури отримання ліцензії, нами було встановлено **207** підвидів господарської діяльності.

Якщо враховувати ліцензовані види господарської діяльності, які не передбачені Законом про ліцензування (7 видів/17 підвидів), то загальна кількість видів діяльності, які ліцензуються становить **41** (Див. попередній пункт), а загальна кількість підвидів господарської діяльності, які ліцензуються становить **224** (Див. Таблиця №2). Таким чином, реальна сфера ліцензування в 7 разів більша, аніж зазначено в Законі про ліцензування.

Окрім того, нормами прикінцевих та перехідних положень Закону про ліцензування опосередковано встановлюється зобов'язання щодо ліцензування діяльності з взяття, переробки, зберігання донорської крові та її компонентів, реалізації їх та виготовлених з них препаратів¹. Проте даний вид господарської діяльності не міститься в статті 7 Закону про ліцензування, орган ліцензування не визначений² та на даний час ліцензування не здійснюється.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:



Закріплення на рівні Закону вичерпного та повного переліку видів та підвидів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню;



Внесення в статтю 7 Закону про ліцензування зобов'язання щодо ліцензування діяльності з взяття, переробки, зберігання донорської крові та її компонентів, реалізації їх та виготовлених з них препаратів.

2.3

ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ ТА ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ВИЗНАЧЕНІ НАЦІОНАЛЬНИМ КЛАСИФІКАТОРОМ ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (КВЕД)

Як зазначалось вище, відсутність законодавчо закріпленого поняття «вид господарської діяльності» та «підвид виду господарської діяльності» розширює сферу ліцензування. Адже на практиці регуляторні органи на законодавчому або підзаконному рівнях конкретизують відповідні види господарської діяльності, шляхом визначення видів робіт та послуг, які входять до ліцензованого виду діяльності. Наприклад, Закон про ліцензування в п.2 статті 7 визначає ліцензування господарської діяльності з надання фінансових послуг. Проте, спеціальним Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III³ визначено **п'ятнадцять** видів послуг, які вважаються фінансовими, а тому підлягають ліцензуванню (Детальний перелік таких ліцензованих видів та їх підвидів наведено в Таблиці №2).

Основним нормативно-правовим актом України, який класифікує усі види економічної діяльності є Національний класифікатор України видів економічної діяльності КВЕД ДК 009:2010, затверджений Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 № 457⁴.

¹ П.12 ч.7 ст. 21 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлюється зобов'язання внести зміни до частини 3 статті 15 Закону України «Про донорство крові та її компонентів» щодо встановлення ліцензування діяльності з взяття, переробки, зберігання донорської крові та її компонентів, реалізації їх та виготовлених з них препаратів.

² Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».

³ Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

⁴ Національний класифікатор України КВЕД ДК 009:2010, затверджений Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 N 457 - <http://www.dkrp.gov.ua/info/842>

КВЕДи на які поширюються вимоги щодо ліцензування налічують **150** позицій (Див. Таблиця №5), а загальна кількість ліцензій, що видаються, враховуючи усі види та підвиди становить **224**. Зазначення видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню відповідно до Закону про ліцензування не співпадає з зазначенням видів економічної діяльності, згідно КВЕД. Так, наприклад, надання послуг, пов'язаних із фінансовою діяльністю передбачено розділом 66 КВЕД і їх перелік не співпадає з видами фінансових послуг, які зазначені в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Це далеко не єдиний приклад такого неспівпадіння.

Національним класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД) визначено, що використання КВЕД **здійснюється для статистичних потреб**¹. **Одночасно зазначається, що будь-яке використання КВЕД не для статистичних потреб** (адміністративних або нормативних) здійснюють самі користувачі за власними правилами². Проте, зважаючи на підзаконний рівень закріплення норм Національного класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД), застосування його термінів у законодавстві України може бути піддано сумніву.

Відсутність узгодженості між найменуваннями видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню у Законі про ліцензування, та Національному класифікаторі видів економічної діяльності (КВЕД), призводить не тільки до спотворення об'єктивної статистичної інформації у сфері ліцензування, а й розширенню сфери ліцензування та створенню додаткових бар'єрів доступу до ринків.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:



Встановлення на рівні Закону понять «вид господарської діяльності» та «підвид виду господарської діяльності»;



Прив'язка та закріплення норм Національного класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД) до видів ліцензування на рівні Закону.

2.4

ПРОБЛЕМА ІСНУВАННЯ НЕАКТУАЛЬНИХ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ

Безсистемність державної політики у сфері ліцензування проявляється також в існуванні неактуальних видів ліцензування.

Аналіз нормативного поля на предмет актуальності здійснювався шляхом перевірки нормативно-правових актів на наявність вимог про ліцензування сфер, що суперечать статті 7 Закону про ліцензування і фактично ліцензування яких не здійснюється. Такі нормативно-правові акти характеризуються ознакою невідповідності акту вищої або однакової юридичної сили, що суттєво змінив регулювання сфери ліцензування.

До Закону про ліцензування, а до нього і інших актів, які регулювали сферу ліцензування, постійно вносились зміни, проте зміни до спеціальних законодавчих актів та підзаконних актів не вносилися. Це призвело до збереження великої кількості норм про необхідність ліцензування тих видів діяльності, ліцензування яких

¹ Примітка: Використання КВЕД здійснюється для статистичних потреб, зокрема для:

- здійснення статистичного обліку підприємств і організацій за видами економічної діяльності;
- проведення державних статистичних спостережень економічної діяльності й аналізу статистичної інформації на макrorівні (складання показників національних рахунків - рахунків виробництва й утворення доходу, таблиці «витрати-випуск»);
- зіставлення національної статистичної інформації з міжнародною через застосування єдиної статистичної термінології, статистичних одиниць і принципів визначення та зміння видів економічної діяльності підприємств і організацій.

² Розділ 1 Наказу Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 N 457 - <http://www.dkrp.gov.ua/info/842>

не передбачено на рівні актуального рамкового Закону про ліцензування. Наразі таких видів налічується **32**, а нормативних актів, які містять застарілі норми – **27** (Див. Таблиця №6).

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Скасування неактуальних нормативно-правових актів/ внесення змін до неактуальних норм нормативно-правових актів.

3 | ПРОГАЛИНИ У РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Повна або часткова відсутність необхідних нормативно-правових актів, які, виходячи з положень законодавчих актів України або її міжнародних зобов'язань, мають бути прийняті і спрямовані на регулювання відносин у сфері ліцензування є прогалинами регулювання. Такі прогалини призводять до блокування доступу до ринків через неможливість бізнесу у законний спосіб отримати необхідний документ, створюють корупційні чинники та породжують відсутність державного нагляду і контролю за дотриманням ліцензіатами вимог, зокрема, визначених в ліцензійних умовах.

Прогалини в регулюванні ліцензування містяться як на рівні спеціального (галузевого) законодавства, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії.

3.1

ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

В нормативному полі України **відсутнє** спеціальне законодавство, що регулює ліцензований вид господарської діяльності **на таких чотирьох ринках:**



переробки (процесінгу), маркування (кодування), консервування, тестування (перевірки), зберігання, надання (реалізації) та/або клінічного застосування продуктів та/або препаратів пуповинної крові, інших тканин і клітин людини;



виробництва особливо небезпечних хімічних речовин;



виробництва, ремонту, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю, спеціальними засобами, зарядженими речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони;



здійснення інвестицій за кордон.

Деякі вимоги щодо ліцензування на рівні спеціального законодавства встановлюються опосередковано, через визначення в спеціальному законодавстві повноважень регуляторних органів з проведення ліцензування. Таких видів налічується **п'ять**, а саме:



Діяльність у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису) та технічного захисту інформації;



Діяльність, пов'язана з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації (критерії належності та перелік технічних засобів негласного отримання інформації визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Служби безпеки України);



Промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України;



Інкасація та перевезення банкнот і монет та інших цінностей;



Діяльність небанківських фінансових установ, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків. (Див. Таблиця №7)

Третина з вищезазначених видів ліцензування є **незаконними**, тобто такими, що не включені до норм статті 7 Закону про ліцензування. Відсутність галузевого спеціального законодавства в даних сферах, яке б визначало інструмент регулювання (можливо, відмінний від ліцензування) цих правовідносин, перш за все вказує на свавілля регуляторних органів при виборі інструментів для регулювання тих чи інших правовідносин.

В таких сферах як виробництво особливо небезпечних хімічних речовин та переробка (процесінг), маркування (кодування), консервування, тестування (перевірка), зберігання, надання (реалізація) та/або клінічного застосування продуктів та/або препаратів пуповинної крові, інших тканин і клітин людини, Україна взяла на себе зобов'язання в рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і державами-членами, яку ратифіковано Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII щодо імплементації Директив Європейського Союзу, визначених в Додатку XXX та Додатку XLI до цієї Угоди¹. Однак, виконаних вимог та нормативно-правових документів, що належним чином регламентували б цю діяльність немає. Це свідчить про порушення державою міжнародних зобов'язань.

Вже багато років Україна живе поза межами законодавчого врегулювання обігу зброї, а такі питання як оборот вогнепальної, пневматичної, холодної та іншого виду зброї, в тому числі питання ліцензування виробництва та ремонту 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, торгівлі 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, виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж, регулюються Інструкцією, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 року № 622². Наявність застарілого підзаконного порядку, замість спеціального закону, який містить низку неактуальних норм, дозволяє регуляторним органам на власний розсуд встановлювати правила гри в даній сфері діяльності, чинити додатковий вплив на суб'єктів господарювання.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Розробка та прийняття спеціального законодавства.

3.2

ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ

Законом про ліцензування встановлюється, що **ліцензійні умови** – це нормативно-правовий акт 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 ліцензії³.

¹ Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і державами-членами, яку ратифіковано Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII - http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

² Наказ Міністерства внутрішніх справ України "Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів" від 21 серпня 1998 року № 622

³ Пункт 4 частина 1 стаття 1 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності"

Проте, й досі не затверджено ліцензійні умови з видачі **18** ліцензій на провадження господарської діяльності, хоча й передбачено на законодавчому рівні необхідність їх затвердження (Див. Таблиця №7).

Відсутність затверджених ліцензійних умов відповідно до законодавчо задекларованих ліцензованих видів господарської діяльності, спричиняє блокування доступу до ринків нових суб'єктів господарювання, надає можливість регуляторним органам самостійно встановлювати правила гри в даній сфері.

Для прикладу, відсутність ліцензійних умов та будь-якого іншого регулювання ліцензування оптової торгівлі спиртом на медичні цілі та оптової торгівлі спиртом на ветеринарні цілі породжує незрозуміння того, який орган ліцензування здійснює регулювання даної сфери, які вимоги ставляться до суб'єктів для провадження діяльності та які документи необхідно подавати для отримання таких ліцензій. Кабінет Міністрів України не визначив орган ліцензування вищезазначених видів діяльності в Постанові «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609¹. Лише Листом Державної Фіскальної Служби України від 13.10.2015 № 21707/6/99-99-19-03-03-15² встановлено, що оптова торгівля спиртом етиловим у вигляді лікарського засобу може здійснюватися суб'єктами господарювання за наявності ліцензії на оптову торгівлю лікарськими засобами, що видається Державною службою з лікарських засобів і контролю за наркотиками. Проте, Лист Державної Фіскальної Служби України є лише тлумаченням норм права, але ніяк не може слугувати належним рівнем закріплення норм щодо ліцензування.

Слід зазначити, що ще одним проявом непослідовності державної політики у сфері ліцензування є те, що при запровадженні останніх нових видів ліцензування та прийнятті відповідних ліцензійних умов (діяльність у сфері перероблення побутових відходів, діяльність у сфері захоронення побутових відходів), досі не були внесені зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 609 від 5 серпня 2015 р., хоча орган ліцензування встановлений й визначений на рівні Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 № 1540-VIII³.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Розробка й прийняття ліцензійних умов.

¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>

² <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/64628.html>

³ Пункт 25 частина 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 № 1540-VIII - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>

4 | ПРОБЛЕМА НЕЗАКОННОСТІ ТА НЕАКТУАЛЬНОСТІ НОРМАТИВНОГО ПОЛЯ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Наступним кроком при аналізі сфери ліцензування є встановлення незаконних та неактуальних нормативно-правових актів, які її регулюють.

Оцінка на предмет законності здійснюється виключно для підзаконних регуляторних актів. Оцінка кожного підзаконного регуляторного акту на предмет законності здійснюється шляхом їхньої перевірки за наступними критеріями:

- ♦ обов'язковість державної реєстрації нормативно-правових актів Міністерством юстиції України згідно «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», затвердженого Постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731¹. Якщо підзаконний акт підлягав реєстрації, але не був зареєстрований, такий акт вважається таким, що має ознаки незаконного;
- ♦ наявність вимоги на законодавчому рівні щодо необхідності додаткового врегулювання правовідносин шляхом прийняття такого акту відповідним регуляторним органом. Якщо для підзаконного акту відсутня підстава для його прийняття у законі, він вважається таким, що має ознаки незаконного.

В ході дослідження було встановлено **17 незаконних нормативно-правових актів** у сфері ліцензування.

Оцінка кожного регуляторного акту на предмет актуальності здійснюється шляхом його перевірки за наступними критеріями:

- ♦ чинність нормативно-правового акту вищої юридичної сили, на підставі (або на виконання) якого був прийнятий регуляторний акт, що аналізується;
- ♦ відповідність акту нормативно-правовим актам вищої або однакової юридичної сили, що суттєво змінили регулювання у сфері, яку регулює даний акт. Якщо акт містить положення, що суперечать включеним до нового акту нормативним приписам, або виявилися такими, що поглинуті ним, або втратили свою актуальність, або після набрання чинності яких даний акт не був приведений у відповідність, тоді такий акт вважається неактуальним за ознакою невідповідності законодавству.

В ході дослідження було встановлено **8 неактуальних нормативно-правових актів** у сфері ліцензування (Див. Таблиця №8).

Наявність незаконних та неактуальних актів у нормативному полі спричиняє засмічення правового поля хибною інформацією щодо обмеження доступу до ринків, вводить в оману суб'єктів господарювання щодо наявності додаткових вимог для провадження діяльності, а також створює небезпеку застосування таких норм регуляторними органами.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ♦ Скасування незаконних нормативно-правових актів у сфері ліцензування;
- ♦ Внесення змін/ скасування неактуальних нормативно-правових актів, в залежності від їх повної чи часткової неактуальності.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 № 731 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

5 | ПРОБЛЕМА ПРАВОВОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Нормативне поле у сфері ліцензування формувалось хаотично. Прийняття нормативно-правових актів з одного й того самого питання різними регуляторними органами або одним й тим самим регуляторним органом проте через тривалий інтервал часу, спричинило наявність колізій, помилок нормопроектувальної техніки, протиріччя у термінології, суперечностей нормативного регулювання процедури. У дослідженні було зафіксовано такі випадки неоднозначного застосування норм щодо:

- ◆ документів, необхідних для провадження діяльності,
- ◆ строку видачі ліцензії,
- ◆ строку дії ліцензії,
- ◆ видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню,
- ◆ поняття «депозитарна установа»,
- ◆ переліку внутрішніх документів для реєстрації клірингової установи,
- ◆ щодо документів для видачі,
- ◆ щодо поняття «ліцензія»,
- ◆ підстав для залишення ліцензії без розгляду,
- ◆ різне найменування видів діяльності в різних нормативно-правових актах,
- ◆ щодо суперечності процедури ліцензування, в частині видачі
- ◆ щодо суперечності процедури ліцензування, в частині відмови у видачі
- ◆ щодо суперечності процедури ліцензування, в частині залишення без розгляду
- ◆ щодо суперечності процедури ліцензування, в частині переоформлення
- ◆ щодо суперечності процедури ліцензування, в частині анулювання
- ◆ щодо порядку контролю,
- ◆ щодо включення до ліцензійних умов вимог щодо додержання законодавства України у відповідній сфері та/або окремих законів у цілому,
- ◆ щодо ліцензування такого підвиду господарської діяльності як перевезення небезпечних відходів,
- ◆ щодо застосування слова «банк»,
- ◆ щодо визначення підстав для провадження діяльності,
- ◆ колізія у процедурі відмови реєстрації заявки та відмови у видачі спеціальної квоти,
- ◆ щодо строків встановлення тарифів,
- ◆ щодо рівня закріплення підстав для анулювання,
- ◆ щодо рівня закріплення підстав для відмови у видачі ліцензії,
- ◆ щодо підстав для переоформлення ліцензії,
- ◆ щодо закріплення рівня встановлення вичерпного переліку документів, які додаються до заяви про отримання ліцензії,
- ◆ щодо визначення порталу, через який надаються адміністративні послуги в сфері ліцензування в електронному вигляді,
- ◆ щодо рівня закріплення органів ліцензування,
- ◆ щодо форми ліцензії,
- ◆ щодо сфери застосування особливостей зовнішньоекономічної діяльності,
- ◆ щодо плати за видачу ліцензії.

Наявність таких норм створює неоднозначне тлумачення норм права, залишає ризик застосування двояких норм регуляторними органами, що погіршує стан суб'єктів господарювання та підвищує корупційні ризики.

5.1

ПРОБЛЕМИ ПРОТИРІЧЬ У ТЕРМІНОЛОГІЇ, ЧІТКОСТІ ФОРМУЛЮВАНЬ ТА ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ

Юридична техніка в правотворчості охоплює техніко-юридичні прийоми і правила при виробленні законів і підзаконних актів. Вона передбачає доскональну роботу над текстами нормативно-правових актів, прийоми найдосконалішого викладу думки законодавця (інших суб'єктів правотворчості) у статтях нормативно-правових актів, вибір найдоцільнішої структури кожного з них, термінології і мови, способи оформлення змін, доповнень, повного або часткового скасування, об'єднання нормативно-правових актів тощо. Вона забезпечує юридичну досконалість нормативних документів.

Найяскравішим прикладом протиріч у термінології є наявність **14** визначень «Ліцензія» в різних нормативно-правових актах (Див. Таблиця №9). Така величезна кількість визначень призводить до неоднозначного трактування форми ліцензії, її змісту суб'єктами господарювання.

Ще одним прикладом, є наявність норми ч. 3 ст. 15 Закону України «Про банки і банківську діяльність»¹, яка визначає, що слово «банк» та похідні від нього дозволяється використовувати у назві лише тим юридичним особам, які зареєстровані Національним банком України як банк і мають банківську ліцензію. Виняток становлять міжнародні організації, що діють на території України відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та законодавства України. Така норма не узгоджується з визначенням суб'єктів господарювання, які отримали відповідну ліцензію на провадженні господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини (банки пуповинної крові, інших тканин і клітин людини). Фактично, наявність таких норм унеможлиблює використання вищезазначеного формулювання у найменуванні суб'єкта господарювання, тим самим позбавляючи його можливості безпосередньої ідентифікації з боку третіх осіб.

Непослідовність у термінологічному визначенні видів господарської діяльності простежується у ліцензованих видах, які регулюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Так, Закон про ліцензування встановлює регулювання діяльності у сфері електроенергетики, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про електроенергетику». В той же час, Закон України «Про електроенергетику» встановлює регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу, постачання електричної енергії, здійснення функцій гарантованого покупця, здійснення функцій оператора ринку, здійснення функцій системного оператора. Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» встановлює наступні види діяльності у сфері енергетики: діяльності з виробництва, передачі, розподілу, постачання електричної енергії. За постановою «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609 ліцензуванню підлягає діяльність у сфері електроенергетики, крім діяльності з постачання електричної енергії за нерегульованим тарифом (постачання незалежним електропостачальником)². А на сайті органу ліцензування знаходимо

¹ Закон України «Про банки і банківську діяльність» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

² Постанова «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609 - <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248423900>

регулювання наступних видів діяльності: виробництво електричної енергії, в обсягах, що перевищують рівень, встановлений ліцензійними умовами; передача електричної енергії (передача електроенергії магістральними та міждержавними електричними мережами); розподіл електричної енергії (передача електричної енергії місцевими (локальними) електромережами); постачання електричної енергії (постачання електроенергії гарантованим постачальником електричної енергії/ постачання електричної енергії за регульованим тарифом); оптове постачання електричної енергії¹.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Уніфікація визначень понять;
- ◆ Приведення юридичної термінології у відповідність;
- ◆ Внесення змін до нормативно-правових актів, з метою усунення колізій,
- ◆ Приведення законодавства у відповідність до вимог рамкового Закону про ліцензування.

5.2

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВИХ КОЛІЗІЙ

Юридична колізія – розбіжність або суперечність між нормативно-правовими актами, що регулюють одні й ті ж або суміжні правовідносини, а також між компетенцією органів влади.

В ході нашого дослідження ми неодноразово натрапляли на правові колізії, які містяться в різних нормативно-правових актах однакової юридичної сили, різних нормативно-правових актах різної юридичної сили та навіть в різних нормах одного і того самого нормативно-правового акту.

Найбільш вражаючою колізією у сфері ліцензування є колізія щодо належності підвиду господарської діяльності до певного ліцензованого виду, а також визначення його органу ліцензування. Мова йде про провадження господарської діяльності з перевезення небезпечних відходів. Відповідно до Закону України «Про відходи»² визначення «операції поводження з відходами» включає в себе таку операцію, як перевезення, а тому це є одним з підвидів виду господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, поводження з небезпечними відходами (орган ліцензування – Міністерство екології та природних ресурсів України³). Проте, одночасно Закон про ліцензування визначає окремо такий вид господарської діяльності як перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом (орган ліцензування – Укртрансбезпека, а не Мінприроди⁴). Така правова колізія призводить до неоднозначного тлумачення норм права та дублювання функцій органів державної влади.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Чітко розмежувати повноваження органів державної влади;
- ◆ Внести зміни до Закону України «Про відходи» з конкретизацією органу, який здійснює ліцензування даного підвиду господарської діяльності.

¹ Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг - <http://www.nerc.gov.ua/>

² Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>

³ П. 14 Постанови КМУ «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609 - <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248423900>

⁴ П.21 Постанови КМУ «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609 - <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248423900>

РОЗДІЛ ТРЕТІЙ: ЯКІСТЬ ПРОЦЕДУРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Для аналізу процедури ліцензування нами було розглянуто **ТРИ НАСТУПНІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ**:

Якість архітектури процедури ліцензування –

аналізу підлягала задумана законотворцем процедура здійснення ліцензування

Якість організаційної імплементації –

аналізу підлягала практична реалізація/ застосування положень процедурних норм у сфері ліцензування, їх вплив на регуляторні органи, державу в цілому та заінтересованих суб'єктів господарювання

Якість юридичної імплементації процедури ліцензування –

аналізу підлягали правильність втілення юридичних норми, які регулюють процедуру ліцензування на папері

Якість реалізації кожного попереднього аспекту прямо впливає на ефективну реалізацію наступного. Але й попри це, кожен з даних процесуальних аспектів в тій чи іншій мірі містить свої проблемні питання та недоліки.

1 | ЯКІСТЬ АРХІТЕКТУРИ ПРОЦЕДУРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Для оцінки якості процедури ліцензування нами було проаналізовано порядки здійснення процедури ліцензування для усіх видів господарської діяльності.

Для оцінки процедури ліцензування нами було поділено процедуру ліцензування на такі етапи:



В результаті аналізу було встановлено, що спроба комплексного підходу в сфері ліцензування, яку законотворці намагались втілити в Законі про ліцензування, не реалізована, а задекларовані норми про уніфікований порядок ліцензування, так само як і норми щодо визначення виключного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню¹ – порушені.

¹ Частина 1 статті 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

ПРОБЛЕМА НЕУНІФІКОВАНОГО ПОРЯДКУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Загальний дозвільний порядок здійснення процедури ліцензування видів господарської діяльності встановлюється статтями 10 – 16 Закону про ліцензування¹.

За результатами аналізу було встановлено, що поряд з загальним дозвільним порядком здійснення процедури ліцензування видів господарської діяльності, ліцензія видається за результатами:

- ◆ конкурсу;
- ◆ квотування;
- ◆ іспиту/екзамену;
- ◆ за загальною процедурою, яка включає проходження здобувачем ліцензії предліцензійної перевірки. (Див. Таблиця №10)

Відмінність цих порядків від загальної процедури ліцензування пояснюється наявністю видів господарської діяльності, які ліцензуються:

- ◆ «у відповідності до інших Законів»;
- ◆ «з урахуванням особливостей, встановлених іншими Законами».

Загальна кількість ліцензій, які видаються за процедурою, відмінною від встановленої Законом про ліцензування, складає **49%** та міститься у **12** видах господарської діяльності, ліцензування яких передбачене Законом про ліцензування. Прикладом таких відмінностей може слугувати: строк видачі ліцензії на використання джерел іонізуючого випромінювання у **2** місяці², розмір плати за отримання ліцензії на діяльність провайдера програмної послуги може досягати **9 600 000 грн** та розраховується за спеціальною формулою³, конкурсний порядок отримання ліцензії на багатоканальне мовлення⁴.

Такий показник свідчить про порушення законодавчо задекларованої норми про уніфікований порядок ліцензування, а також про необхідність суб'єктів господарювання майже у половині випадків проходження процедури ліцензування витратити додатковий час на додаткові консультації для тлумачення ліцензійних норм.

1.1.1

ПРОБЛЕМА НЕВИЗНАЧЕНОСТІ СФЕРИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ

Відсутність закріпленого на законодавчому рівні поняття «особливості у сфері ліцензування», дозволяє регуляторним органам встановлювати власні процедури ліцензування окремих видів господарської діяльності.

Проаналізувавши порядки видачі ліцензії, які регулюються «відповідно до інших Законів» та «з урахуванням особливостей, які встановлені іншими Законами», нами було виділено **25** таких особливостей (Див. Таблиця №11). Це, наприклад, проведення предліцензійної перевірки органом ліцензування при видачі

¹ Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII

² Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV

³ Постанова КМУ «Про затвердження Методики розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дублікату ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги» від 13.04.2011 № 412

⁴ Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-XII

ліцензії¹, видача спеціальної ліцензії на імпорт за результатами процедури квотування², збільшений строк видачі ліцензії на надання послуг фіксованого телефонного зв'язку з використанням безпроводового доступу до телекомунікаційної мережі з правом технічного обслуговування і надання в користування каналів електрозв'язку до **30** робочих днів³, тощо.

Користуючись відсутністю конкретно визначеного поняття «особливості» та розуміння того, що може бути особливостями, а що ні, законотворцями було розширено сферу їх застосування та у половині випадків встановлено різноманітні процедури ліцензування.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Законодавчо закріпити поняття «особливості ліцензування»;
- ◆ Привести спеціальні закони у відповідність до Закону про ліцензування в частині процедур, які не входять в поняття «особливості ліцензування» та здійснюються відповідно до Закону про ліцензування.

1.1.2

ПРОБЛЕМА ШТУЧНОГО РОЗШИРЕННЯ СФЕРИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ

Відсутність закріплення на законодавчому рівні понять «особливості», «відповідно до» призводить до штучного розширення застосування особливостей процедури ліцензування.

Стаття 2 Закону про ліцензування встановлює, що порядок ліцензування, визначений цим Законом, не поширюється на порядок видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на здійснення таких видів господарської діяльності:

- 1) банківську діяльність, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність»;
- 2) діяльність в галузі телебачення і радіомовлення, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»;
- 3) виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, що здійснюється відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»⁴.

Дана норма дає можливість розкрити поняття «відповідно до інших Законів», яке передбачає, що при ліцензуванні вищезазначених видів господарської діяльності застосовується відмінний від визначеного Законом про ліцензування порядок:

- ◆ Видачі ліцензії;
- ◆ Переоформлення ліцензії;
- ◆ Анулювання ліцензії.

1 Стаття 12 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV

2 Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 № 959-XII - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/959-12>

3 Рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку України від 29.07.2010 № 348 «Про затвердження Ліцензійних умов здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг фіксованого телефонного зв'язку з використанням безпроводового доступу до телекомунікаційної мережі з правом технічного обслуговування і надання в користування каналів електрозв'язку: місцевого, міжміського, міжнародного», зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 16.08.2010 за № 688/17983

4 Частина 2 статті 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

Всі інші процедури, пов'язані зі сферою ліцензування, в вищезазначених видах господарської діяльності визначаються Законом про ліцензування.

Проте на практиці такими законами встановлюються і інші особливості у сферах ліцензування таких видів господарської діяльності, зокрема, встановлення неодноразової щорічної плати за видачу ліцензії, встановлення процедури видачі дубліката ліцензії, особливі порядки відмови у видачі ліцензії та залишення заяви без розгляду тощо.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Законодавчо закріпити поняття «відповідно до інших Законів», встановивши які саме етапи процедури ліцензування туди входять
- ◆ Привести спеціальні закони у відповідність до Закону про ліцензування в частині процедур, які не входять у сферу поняття «відповідно до інших Законів» та здійснюються відповідно до Закону про ліцензування.

1.1.3

НЕВИЗНАЧЕНА СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПРИ ЛІЦЕНЗУВАННІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття 2 Закону про ліцензування у переліку видів господарської діяльності, на які не поширюється порядок видачі, переоформлення та анулювання ліцензій, встановлений Законом про ліцензування та які ліцензуються у відповідності до інших Законів, не містить зовнішньоекономічну діяльність (далі – ЗЕД).

Проте, пунктом 25 частини 1 статті 7 Закону про ліцензування встановлюється, що ліцензування ЗЕД здійснюється відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»¹.

Таким чином, стає неоднозначним трактування того, чи до цього виду господарської діяльності застосовуються особливості у частині видачі, переоформлення та анулювання ліцензії? Чи також застосовуються й інші особливості ліцензування і процедура ліцензування відбувається повністю відповідно до спеціального Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»? Чи можливо це взагалі не ліцензування у розумінні Закону про ліцензування?

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Усунути колізію між пунктом 25 частини 1 статті 7 та частини 2 статті 2 Закону про ліцензування шляхом:
 - внесення змін до частини 2 статті 2 Закону про ліцензування, додавши до переліку видів господарської діяльності зовнішньоекономічну діяльність
 - заміна конструкції «відповідно до» на «з урахуванням особливостей» у пункті 25 частини 1 статті 7 Закону про ліцензування.
- ◆ Скасувати ліцензування даного виду господарської діяльності.

¹ Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 № 959-XII - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/959-12>

ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ ЧЕРЕЗ НЕОДНОЗНАЧНІ ТА НЕПРОЗОРИ ВИМОГИ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ

Першим етапом процедури ліцензування є звернення суб'єкта господарювання до органу ліцензування із заявою про видачу ліцензії. Проте до цього суб'єкту господарювання необхідно визначитись з тим, які вимоги він має виконати та які документи йому необхідно подати до органу ліцензування з метою отримання ліцензії. Такий вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, встановлюються ліцензійними умовами¹.

Відсутність чи то вичерпного переліку вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, чи то вичерпного переліку документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, сприяє неоднозначному їх трактуванню та застосуванню органами ліцензування чи ліцензіатами. Переважно це відбувається через закріплення не вичерпного переліку документів необхідних для отримання ліцензії, шляхом використання конструкцій «а також інші документи, що підтверджують», «документи, які підтверджують відповідність нормам законодавства з питань» тощо. Всього таких випадків зафіксовано 64 (Див. Таблиця №12).

Окрім того, норми, які дозволяють органам ліцензування вимагати подачу ліцензіатами додаткових документів, на їх розсуд зустрічаються і в Законах. Так, наприклад, частина 5 статті 24 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» передбачає, що з метою забезпечення дотримання визначених законодавством антимонопольних обмежень та обмежень стосовно частки іноземних власників у статутному капіталі телерадіоорганізації Національна рада має право додатково запитати і отримати від телерадіоорганізації інформацію щодо розподілу часток статутних капіталів юридичних осіб, які є її засновниками або власниками².

Також наприклад, ліцензійними умовами провадження господарської діяльності на ринку природного газу³ встановлено, що, окрім інших документів, до заяви про отримання ліцензії здобувачем надаються також заява та документи для встановлення тарифу на послуги транспортування природного газу. Неоднозначне трактування ліцензійних умов наявне і в ліцензійних умовах провадження освітньої діяльності закладів освіти⁴. Ними встановлюється, що здобувач ліцензії разом із заявою про отримання ліцензії подає копії документів про відповідність приміщень та матеріально-технічної бази санітарним нормам, вимогам правил пожежної безпеки, а також нормам з охорони праці (для навчання за спеціальностями з підвищеною небезпекою). Визначення того, які це саме підтвердні документи займає зайвий час та фінансові втрати суб'єктам господарювання.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:



- Внести зміни до частини 5 статті 24 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»,
- Внести зміни до усіх ліцензійних умов (виключити положення), які порушують принцип дотримання законності ліцензування.

¹ Пункт 4 частини 1 статті 1 Закону України «Про ліцензування видів економічної діяльності» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

² Частина 5 статті 24 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

³ Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 16.02.2017 № 201 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності на ринку природного газу» - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0201874-17#n114>

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» від 30.12.2015 № 1187 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>

ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЧЕРЕЗ НАЯВНІСТЬ НЕОБҐРУНТОВАНИХ ОБТЯЖЕНЬ ТА ЗАЙВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

До моменту звернення із заявою про видачу ліцензії до органу ліцензування суб'єкту господарювання необхідно підготувати підтвердні документи, відомості тощо. В багатьох випадках такому суб'єкту необхідно звертатись до третіх осіб з метою отримання погодження, висновку, експертизи, рішення тощо. Так, у 111 випадках отримання ліцензій (49%) суб'єкту господарювання необхідно звертатись до інших регуляторних органів для отримання того чи іншого проміжного дозвільного документу, а у 36 випадках (16%) отримання ліцензій – для отримання погодження (Див. Таблиця №13).

Відповідно до абзацу 4 пункту 5 статті 3 Закону про ліцензування принцип рівності прав суб'єктів господарювання передбачає уникнення необґрунтованих обтяжень та зайвих адміністративних процедур при ліцензуванні. Проте, за результатами аналізу документів, які суб'єкту господарювання необхідно надати органу ліцензування, було встановлено 4 випадки надмірного подвійного регулювання правовідносин (коли вимоги щодо отримання цих документів повністю/частково дублюють вимоги до отримання ліцензії або коли підтвердний документ вже достатньо врегульовує правовідносини).

Так, наприклад, для отримання ліцензії з андеррайтингу суб'єкту господарювання необхідно отримати ліцензію на провадження дилерської діяльності, вимоги щодо отримання якої є набагато ширшими і повністю включають в себе вимоги щодо отримання ліцензії з андеррайтингу¹. Таким чином, суб'єкту господарювання необхідно два рази подавати одні і ті самі документи до одного і того самого регуляторного органу для отримання ліцензії, це і є проявом необґрунтованого навантаження та зайвих адміністративних процедур.

Також ліцензування діяльності з промислового вилову водних біоресурсів за межами юрисдикції України є проявом подвійного регулювання. Адже до отримання ліцензії суб'єкту господарювання необхідно отримати дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України, яким виділяються квоти вилову водних біоресурсів та засвідчується право суб'єкта господарювання здійснювати спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України з дотриманням норм, передбачених міжнародними договорами України, законодавством відповідних іноземних держав або міжнародних організацій з управління рибальством². Перелік документів та відомостей для отримання такого дозволу ширший, ніж для отримання ліцензії, а при отриманні ліцензії необхідно знову надавати відомості, які надавались для отримання дозволу, та вказувати розмір частки добування (вилову) водних біоресурсів (відсотків, тонн), які встановлені ним. Тобто отримання дозволу є складнішою процедурою, ніж отримання ліцензії, а отримання ліцензії – це зайвий адміністративний бар'єр для суб'єктів господарювання.

МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Скасувати подвійне регулювання
- ◆ При введенні нового регулювання виконувати вимоги принципу дотримання законності

¹ Рішення Національної Комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) - діяльності з торгівлі цінними паперами» від 14.05.2013 № 819 - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0857-13>

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката та анулювання зазначеного дозволу» від 30.10.2013 № 800 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/800-2013-%D0%BF>

ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ ПРОЦЕДУР ВИДАЧІ ПІДТВЕРДНИХ ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ ПОДАЮТЬСЯ ДЛЯ ОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ

Окрім проблем необґрунтованих обтяжень та зайвих адміністративних процедур, які містяться в процедурах отримання окремих проміжних документів, в їх регулюванні також містяться і правові прогалини. В ході дослідження було встановлено відсутність 12 порядків видачі таких проміжних документів, що ставить під сумнів імовірність отримання ліцензії взагалі, породжує корупційні ризики:

- ◆ акт санітарно-епідеміологічного обстеження об'єкта;
- ◆ свідоцтво (посвідчення, сертифікат спеціаліста), що підтверджує професійну придатність керівника юридичної особи або керівника відповідного підрозділу юридичної особи, фізичної особи - підприємця, яка має ліцензію на провадження медичної або ветеринарної практики, для зайняття діяльністю з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що ліцензується;
- ◆ сертифікат відповідності транспортного засобу щодо безпеки руху та екологічної безпеки вимогам країн, територією яких здійснюватиметься перевезення, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України;
- ◆ сертифікат відповідності виконання процесів та/або надання послуг з перевезення небезпечних вантажів та/або небезпечних відходів залізничним транспортом на відповідність регламентним умовам та законодавству у сфері перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом;
- ◆ сертифікат про походження товару або експертний висновок з визначенням країни походження та коду товару відповідно до УКТ ЗЕД;
- ◆ висновок експертної організації про відповідність контрактної ціни рівню цін кон'юнктури ринку на товари (роботи, послуги), що поставляються (виконуються, надаються) за конкретною зовнішньоекономічною операцією;
- ◆ аудиторського висновку (звіту незалежного аудитора) аудитора іноземної держави про фінансовий стан іноземної юридичної особи - власника з істотною участю у заявника на кінець останнього повного календарного року;
- ◆ дозвільні документи про відповідність приміщень та матеріально-технічної бази нормам з охорони праці;
- ◆ дозвільні документи про відповідність приміщень та матеріально-технічної бази санітарним нормам;
- ◆ атестат відповідності засобів обчислювальної техніки;
- ◆ погодження робочого навчального плану дошкільного навчального закладу;
- ◆ спеціальний дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- ◆ акт про придатність приміщення для проведення секретних робіт (акт за результатами спеціальної експертизи щодо наявності умов для провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею).

Так, наприклад, для отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших засобів негласного отримання інформації для потреб державних (іноземних) замовників, що передбачає провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею суб'єкту господарювання необхідно надати, зокрема:

- ◆ акт про придатність приміщення для проведення секретних робіт;
- ◆ спеціальний дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею.

Згідно Закону України «Про державну таємницю» порядок надання, переоформлення, зупинення та поновлення дії або скасування дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, форма акту спеціальної експертизи щодо наявності умов для провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, форма дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, та категорії режиму секретності встановлюються Кабінетом Міністрів України¹.

Слідуючи інформації, отриманої з офіційного веб-сайту органу ліцензування, порядок видачі такого дозволу встановлюється Порядком організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.2013 № 939, який має гриф «Для службового користування» та в загальному доступу відсутній². Одночасно єдиною доступною інформацією про порядок отримання такого дозволу є інформація, яка наведена на сайті органу ліцензування, що дублює застарілий (втратив чинність у 2003 році³) порядок видачі цього проміжного документу. Така закритість інформації створює для суб'єкта господарювання додаткові бар'єри ще до отримання ліцензії, адже орган ліцензування має можливість встановлювати правила гри та визначати гравців на даному ринку ще до моменту отримання ліцензії.

Ще одним прикладом створення штучних перешкод на шляху отримання ліцензії є необхідність подання акту експертизи товару, який виданий Торгово-промисловою палатою України або регіональною торгово-промисловою палатою, з визначенням коду товару згідно з УКТ ЗЕД⁴. Адже встановленого порядку видачі такого дозвільного документу немає, хоча згідно Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» такий порядок має встановлюватися Кабінетом Міністрів України⁵.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ:

- ◆ Зробити відкритим порядок надання спеціального дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- ◆ Усунути прогалини, шляхом розроблення/ внесення змін до НПА, які б регламентували порядок отримання дозвільних документів, необхідних для отримання ліцензії.

¹ Стаття 20 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>

² Офіційний сайт органу ліцензування - <https://ssu.gov.ua/ua/pages/171>

³ Положення про порядок надання, переоформлення, зупинення дії або скасування дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею втратило чинність на підставі Постанови КМ N 1558 (1558-2003-п) від 02.10.2003 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1601-2001-%D0%BF>

⁴ Пункт 2.3. Наказу Мінекономіки, європ.інтеграції «Про порядок ліцензування імпорту товарів в Україну, які є об'єктом застосування спеціальних заходів» від 01.08.2002 № 232 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0685-02>

⁵ Стаття 11 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 02.12.1997 № 671/97-ВР - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80>

НЕМОЖЛИВІСТЬ ПОДАТИ В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ ДОКУМЕНТИ, ПОДАННЯ ЯКИХ ДО ОРГАНУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕРЕДБАЧЕНО ЗАКОНОМ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ

1.5.1

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОРТАЛУ, ЧЕРЕЗ ЯКИЙ НАДАЮТЬСЯ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ

Можливість здобувача ліцензії подати документи до органу ліцензування в електронному вигляді визначається частиною 3 статті 10 Закону про ліцензування, яка визначає, що подання таких документів здійснюється за допомогою порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі - портал електронних сервісів).

Частина 2 статті 8 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV¹, встановлює, що Порядок функціонування порталу електронних сервісів визначається Міністерством юстиції України, а його технічним адміністратором є визначене Міністерством юстиції України державне унітарне підприємство, віднесене до сфери його управління.

Відповідно до Порядку функціонування порталу електронних сервісів², портал електронних сервісів забезпечує подання документів в електронній формі для ліцензування видів господарської діяльності за умови реєстрації користувача на порталі електронних сервісів³.

Проте, в нормативному полі наявні правові колізії щодо визначення порталу, за допомогою якого здобувач ліцензії має змогу отримати електронну послугу ліцензування. Так, у Законі про ліцензування поряд з зазначенням порталу електронних сервісів існує норма частини 3 статті 10 цього Закону, яка вказує, що подання документів в електронному вигляді до органу ліцензування здійснюються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Наразі Порядок подання органу ліцензування документів в електронній формі затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 363⁴ та визначає, що електронні документи (заяви та документи, визначені законом та ліцензійними умовами, затвердженими Кабінетом Міністрів України) подаються до органу ліцензування через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи органів ліцензування, порядки функціонування яких визначаються відповідними органами ліцензування.

Фактично даний порядок дублює норму Закону про адмінпослуги, яка абзацом 2 частини 1 статті 9 Закону про адмінпослуги визначає, що адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних

¹ Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" від 15.05.2003 № 755-IV - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15/para159#n159>

² Наказ Міністерства юстиції України "Про затвердження Порядку функціонування порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи" від 23.03.2016 № 784/5

³ Пункт 4 Порядку функціонування порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 23.03.2016 № 784/5

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку подання органу ліцензування документів в електронній формі» від 24.05.2017 № 363 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/363-2017-%D0%BF/para11#n11>

послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. При використанні Єдиного державного порталу адміністративних послуг адміністратором є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Таким чином, наразі не визначено однозначно за допомогою якого порталу буде здійснюватися електронне ліцензування та який орган буде технічним адміністратором цього процесу.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Визначення на рівні Закону про ліцензування єдиного порталу, за допомогою якого може здійснюватися електронне ліцензування;
- ◆ Взаємо узгодити вищезазначені положення з нормами Закону про адміністративні послуги та Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

1.5.2

ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ МОЖЛИВОСТІ СКОРИСТАТИСЬ ЕЛЕКТРОННОЮ АДМІНІСТРАТИВНОЮ ПОСЛУГОЮ З ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Законодавче закріплення одразу двох порталів, за допомогою яких може здійснюватися електронне ліцензування, все рівно не дає можливості скористатися послугою електронного ліцензування суб'єктами господарювання через організаційну неспроможність органів щодо запровадження даних порталів. Адже:

- ◆ портал електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань станом на сьогодні ще не створено;
- ◆ а єдиний державний портал адміністративних послуг запущено у пілотній версії¹, тому отримати електронну адміністративну послугу за його допомогою наразі неможливо.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Створити портал електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань;
- ◆ Запустити Єдиний державний портал адміністративних послуг;
- ◆ Забезпечити надання електронних адміністративних послуг у сфері ліцензування.

¹ Інформація з розділу "Про Портал" з Офіційного сайту Єдиного державного порталу адміністративних послуг - <https://poslugy.gov.ua/main/content/about>

ЩОДО ЗАЛИШЕННЯ БЕЗ РОЗГЛЯДУ

1.6.1

ПРОБЛЕМА НЕОДНОЗНАЧНОГО ПЕРЕЛІКУ ПІДСТАВ ДЛЯ ЗАЛИШЕННЯ ЗАЯВИ БЕЗ РОЗГЛЯДУ

Стаття 12 Закону про ліцензування визначає виключний перелік підстав для залишення заяви без розгляду:

- 1) підписані документи, що додаються до заяви для отримання ліцензії, подані не в повному обсязі;
- 2) заява або хоча б один з документів, що додається до заяви про отримання ліцензії:
 - ◆ підписаний особою, яка не має на це повноважень;
 - ◆ оформлений із порушенням вимог цього Закону, складений не за встановленою формою або не містить даних, які обов'язково вносяться до них згідно з цим Законом;
- 3) подання заяви з порушенням строків, передбачених цим Законом;
- 4) відсутність у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостей про здобувача ліцензії (суб'єкта господарювання) або наявність відомостей про державну реєстрацію його припинення¹.

Неоднозначною серед вищезазначених підстав є «подання заяви з порушенням строків, передбачених цим Законом». Це пояснюється тим, що строку подання заяви не існує, адже суб'єкт господарювання подає заяву про отримання ліцензії в будь-який момент. Тому наявність такої норми призводить до питання, чи існує можливість подання документів органу ліцензування частинами в межах триденного строку прийняття рішення про залишення заяви без розгляду?

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Виключити пункт 3 частини 2 статті 12 Закону про ліцензування.

1.6.2

ПРОБЛЕМА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАЛИШЕННЯ БЕЗ РОЗГЛЯДУ ВІДМІННОЇ ВІД ПЕРЕДБАЧЕНОЇ ЗАКОНОМ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Процедура залишення заяви без розгляду не є уніфікованою. Так, паралельно з передбаченою Законом про ліцензування процедурою залишення заяви без розгляду, існують процедури, які не відповідають рамковому Закону. Такі процедури містяться при ліцензуванні деяких видів господарської діяльності, які ліцензуються «відповідно до інших Законів», «з урахуванням особливостей визначених іншими Законами» та при застосуванні незаконного ліцензування. Так, за загальним підсумком налічується **97** ліцензій (**43%**), порядок залишення без розгляду яких відрізняється від передбаченого рамковим Законом (Див. Таблиця №14).

¹ Стаття 12 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

Так, наприклад, додаткові підстави до передбачених Законом про ліцензування зустрічаються при ліцензуванні провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів)¹, а процедура ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії взагалі не передбачає такої процедури як залишення без розгляду.

Чи потребує спеціальне законодавство, що регулює певний вид господарської діяльності, приведення у відповідність до вимог Закону про ліцензування в частині залишення заяви без розгляду?

У **63** випадках регламентації процедури залишення без розгляду заяви (з **97**) розбіжність пояснюється наявністю:

- ◆ ліцензування «з особливостями встановленими іншими Законами», які, враховуючи відсутність визначення цього поняття, скоріше за все включають в себе особливу процедуру залишення без розгляду;
- ◆ незаконним ліцензуванням, коли ліцензуються види господарської діяльності, які не передбачені Законом про ліцензування та не у відповідності до Закону про ліцензування.

В даних випадках спеціальне законодавство не потребує приведення у відповідність в частині залишення заяви без розгляду².

Проте, у **34** випадках ліцензування видів господарської діяльності, які ліцензуються «відповідно до інших Законів», спеціальне законодавство, що передбачає відмінну від Закону про ліцензування процедуру залишення заяви без розгляду, має бути приведено у відповідність до вимог Закону про ліцензування. Адже такі види господарської діяльності містять лише відмінну процедуру: видачі; переоформлення; анулювання³.

Наявність такої розбіжності у процесах залишення заяви без розгляду порушує норму ч. 6 ст. 12 Закону про ліцензування, яка визначає заборону залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду з підстав, не передбачених цією статтею⁴.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Закріпити норму, яка би визначала виключний перелік особливостей ліцензування;
- ◆ Норму ч. 6 ст. 12 Закону про ліцензування доповнити виключенням щодо видів діяльності, які ліцензуються з особливостями;
- ◆ Привести спеціальне законодавство, що передбачає відмінну від Закону про ліцензування процедуру залишення заяви без розгляду, у відповідність до вимог Закону про ліцензування.

¹ Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії» від 14.05.2013 № 817 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0854-13>

² Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>

³ Стаття 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

⁴ Стаття 12 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

ЩОДО ПІДСТАВ ДЛЯ ВІДМОВИ

1.7.1

ПРОБЛЕМА ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВІДМОВИ У ВИДАЧІ ЛІЦЕНЗІЇ, ВІДМІННОЇ ВІД ПЕРЕДБАЧЕНОЇ ЗАКОНОМ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Після встановлення відсутності підстав для залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду орган ліцензування розглядає її та підтвердні документи з метою встановлення відсутності або наявності підстав для відмови у видачі ліцензії шляхом аналізу підтвердних документів та одержання інформації з державних паперових та електронних інформаційних ресурсів¹.

Ймовірність залишення заяв про видачу ліцензії без розгляду або відмови у її видачі є високою. Кожне **четверте** звернення суб'єкта господарювання за отриманням ліцензії закінчується відмовою у її видачі або залишенням заяви без розгляду (**26%** від поданих заяв)².

Найпоширенішою підставою для відмови у видачі ліцензії за період 2014-2016 рр є «невідповідність здобувача ліцензії ліцензійним умовам, встановленим для провадження відповідного виду господарської діяльності» за якою було здійснено **86%** всіх відмов у видачі ліцензії (**9963** відмов за цією підставою з **11 521** загальної кількості відмов по усім органам, які надали інформацію)³. Через відсутність чітких критеріїв відповідності чи не відповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, створюється можливість суб'єктивного неоднозначного трактування такої норми органами ліцензування, що може призвести до відмови у видачі ліцензії через банальну помилку/ опіску у документах. Ми пропонуємо вирішити цю проблему шляхом впровадження предліцензійних перевірок.

Одночасно слід зазначити, що оскільки Закон про ліцензування визначає уніфікований порядок ліцензування видів господарської діяльності, то порядок відмови у видачі заяви та підстави для прийняття рішення про відмову, які містяться в Законі про ліцензування, є загальними для усіх ліцензованих видів.

Проте, на практиці **102** порядків відмови у видачі ліцензії відрізняються від уніфікованого порядку, встановленого Законом про ліцензування (Див. Таблиця №14).

В **73** випадках це пояснюється:

- ◆ Наявністю видів господарської діяльності, які ліцензуються «з особливостями встановленими іншими Законами»,
- ◆ Незаконним ліцензуванням, коли ліцензуються види господарської діяльності, які не передбачені Законом про ліцензування та не у відповідності до Закону про ліцензування.

В даних випадках спеціальне законодавство не потребує приведення у відповідність в частині відмови у видачі ліцензії.

Однак, **29** інших порядків відмови у видачі ліцензії міститься в спеціальному законодавстві, яке регулює ліцензування видів господарської діяльності «відповідно до інших Законів». А за Законом про ліцензування поняття «відповідно до» поширюється лише на порядок: видачі; переоформлення; анулювання ліцензій. Тому в

¹ Частина 1 статті 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

² За результатами опрацювання інформації, отриманої від органів ліцензування, на виконання доручення КМУ щодо збору статистичних даних у сфері ліцензування

³ За результатами опрацювання інформації, отриманої від органів ліцензування, на виконання доручення КМУ щодо збору статистичних даних у сфері ліцензування

таких випадках, спеціальне законодавство потребує приведення у відповідність до вимог Закону про ліцензування.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Закріпити норму, яка би визначала виключний перелік особливостей ліцензування;
- ◆ Привести спеціальне законодавство, що передбачає відмінну від Закону про ліцензування процедуру відмови у видачі ліцензії, у відповідність до вимог Закону про ліцензування.

1.7.2

ПРОБЛЕМИ НЕВИЧЕРПНОГО ПЕРЕЛІКУ ПІДСТАВ ДЛЯ ВІДМОВИ

Окрім розширеного застосування особливих процедур відмови у видачі ліцензії, існує проблема невичерпного переліку підстав для відмови у видачі ліцензії, яка дає можливість органу ліцензування на власний розсуд визначати питання видачі/відмови у видачі ліцензії та може породжувати корупційні ризики. Таких випадків зафіксовано в ході дослідження **25** (Див. Таблиця №14).

Невичерпний перелік підстав для відмови виникає через застосування конструкцій «невідповідності поданих документів законодавству України», «невідповідність документів, що додаються до заяви, вимогам чинного законодавства України» тощо, що надає можливість розширеного неоднозначного трактування таких норм регуляторними органами.

Окрім того, такий невичерпний перелік підстав для відмови зустрічається у видах господарської діяльності, процедура відмови у видачі яких має встановлюватися відповідно до рамкового Закону про ліцензування.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Привести спеціальне законодавство у відповідність до вимог Закону про ліцензування в частині процедури відмови у видачі ліцензії;
- ◆ Уникати конструкцій «невідповідності поданих документів законодавству України», «невідповідність документів, що додаються до заяви, вимогам чинного законодавства України» тощо при нормопроєктуванні майбутніх регуляторних актів.

1.8

ЩОДО ПОРУШЕННЯ СТРОКІВ РОЗГЛЯДУ ЗАЯВИ ПРО ВИДАЧУ ЛІЦЕНЗІЇ

Згідно частини 8 статті 13 Закону про ліцензування строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить **десять** робочих днів з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії.

Проте у **105** випадках передбачається інший строк видачі, який коливається від **15** робочих днів (при видачі спеціальної ліцензії на імпорт¹) до **2-х** років (при ліцензуванні діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки²) (Див. Таблиця №15).

¹ Наказ Мінекономіки від 01.08.2002 N 232 Про порядок ліцензування імпорту товарів в Україну, які є об'єктом застосування спеціальних заходів - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/332-14/print1452689195883347>

² Стаття 12 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>

Наявність таких строків пояснюється ліцензуванням видів господарської діяльності «з особливостями передбаченими іншими Законами», «відповідно до інших Законів» та незаконного ліцензування.

Однак, серед цього переліку є строк видачі ліцензій у сфері надання фінансових послуг, який всупереч Закону про ліцензування встановлюється у **30** календарних днів і не передбачає застосування особливостей ліцензування. Це свідчить про порушення норм Закону про ліцензування.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Приведення у відповідність спеціального законодавства, що регулює порядок видачі ліцензії у сфері надання фінансових послуг, до вимог Закону про ліцензування в частині строків видачі ліцензії.

1.9

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ МОМЕНТУ НАБУТТЯ ЗДОБУВАЧЕМ ЛІЦЕНЗІЇ ПРАВА НА ПРОВАДЖЕННЯ ВИДУ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Згідно частини 9 статті 13 Закону про ліцензування набуття здобувачем ліцензії права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відбувається з моменту внесення рішення органу ліцензування про видачу ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР).

Відповідно до статті 18 Закону про ліцензування до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань вносяться відомості про ліцензування видів господарської діяльності, визначені Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

Відомості про ліцензування виду господарської діяльності суб'єкта господарювання, які підлягають внесенню до ЄДР включають:

- ◆ вид господарської діяльності, на який видано ліцензію;
- ◆ найменування та ідентифікаційний код органу ліцензування, що прийняв рішення про видачу ліцензії;
- ◆ дата і номер рішення органу ліцензування про надання та відмову у наданні ліцензії (із зазначенням підстави для такої відмови);
- ◆ відомості про місця та засоби провадження ліцензіатом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, подання яких органу ліцензування передбачено ліцензійними умовами;
- ◆ підстави, дата і номер рішення про анулювання ліцензії, дата набрання ним чинності;
- ◆ дата видачі ліцензії;
- ◆ відомості про орган ліцензування (найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код) та ім'я посадової особи, що внесла запис до Єдиного державного реєстру;
- ◆ дані про оприлюднення результатів розгляду документів, поданих для ліцензування¹.

¹ Пункт 45 частини 2 статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

Пунктами 4 та 5 частини 2 статті 6 Закону про ліцензування зазначається, що орган ліцензування вносить до ЄДР прийняті ним рішення, документи та інші відомості про ліцензування видів господарської діяльності, необхідні для ведення цього реєстру, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Проте, такий порядок не встановлений.

Таким чином, відсутність нормативного підґрунтя, а також технологічної можливості, унеможлиблює внесення необхідної інформації органами ліцензування до ЄДР.

Відповідно до підпункту 5 пункту 2 розділу II Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 26.11.2015 № 835-VIII¹ о 1 січня 2019 року набуття здобувачем ліцензії права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відбувається з дня оприлюднення прийнятого органом ліцензування рішення про видачу ліцензії на його офіційному веб-сайті.

Однак, проаналізувавши веб-сайти органів ліцензування, бачимо, що деякі органи ліцензування таку інформацію не розміщують або взагалі по усьому виду господарської діяльності, або по конкретному підвиду господарської діяльності, наприклад, немає відомостей щодо рішень про видачу ліцензій на види господарської діяльності, які ліцензує Держпраці, Держрибагентство, Мінфін тощо. Загалом відсутні відомості щодо рішень про видачу **20** ліцензій (Див. Таблиця №16).

Таким чином, постає проблемне питання визначення моменту набуття здобувачем ліцензії права на провадження певних видів господарської діяльності.

МОЖЛИВІ ЗАХОДИ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Створення нормативного підґрунтя для внесення рішення органу ліцензування про видачу ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, шляхом прийняття відповідного порядку Кабінетом Міністрів України;
- ◆ Забезпечення (технологічне та організаційне) внесення необхідної інформації органами ліцензування до ЄДР.

1.10

ПРОБЛЕМА ВІДСУТНОСТІ ЄДИНОГО РЕЄСТРУ, В ЯКОМУ Б БУЛИ ЗІБРАНІ УСІ ВІДОМОСТІ ЩОДО ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Відповідно до частини 5 статті 21 Закону про ліцензування до набрання чинності положенням про внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців інформації про ліцензування та видання Кабінетом Міністрів України акту щодо припинення ведення Єдиного ліцензійного реєстру (далі – ЄЛР) органи ліцензування:

- ◆ продовжують формувати, вести, надавати відомості з власних ліцензійних реєстрів та подавати їх до Єдиного ліцензійного реєстру згідно з порядком формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру;
- ◆ оприлюднюють прийняті ними рішення про видачу ліцензій на своїх офіційних веб-сайтах на наступний робочий день;

¹ Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 26.11.2015 № 835-VIII - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-19>

- ◆ сприяють розпоряднику Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців у формуванні електронного інформаційного ресурсу реєстру щодо ліцензування.

Порядок формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру встановлюється Постановою Кабінету Міністрів України¹. Таким чином, нормативне підґрунтя для його функціонування створено.

Однак, згідно інформації, яка наявна на сайті Державної регуляторної служби, наразі Єдиний ліцензійний реєстр не ведеться, а питання забезпечення реалізації Державною регуляторною службою повноважень в частині ведення ЄЛР, ДРС звернулася до Кабінету Міністрів України щодо надання відповідного доручення Міністерству економічного розвитку і торгівлі, Міністерству юстиції, Міністерству фінансів та ДРС².

МОЖЛИВІ ЗАХОДИ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Забезпечення реалізації повноважень Державною регуляторною службою в частині ведення Єдиного ліцензійного реєстру;
- ◆ Створення нормативного підґрунтя для внесення рішення органу ліцензування про видачу ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, шляхом прийняття відповідного порядку Кабінетом Міністрів України;
- ◆ Забезпечення (технологічне та організаційне) внесення необхідної інформації органами ліцензування до ЄДР.

1.11

НЕВІДПОВІДНІСТЬ ФОРМИ ЛІЦЕНЗІЇ ВИМОГАМ ЗАКОНУ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Проблемним питанням, пов'язаним з відсутністю можливості внесення відомостей до ЄДР, є проблема невідповідності форми ліцензії вимогам Закону про ліцензування.

Так, відповідно до пункту 5 частини 1 статті 1 Закону про ліцензування ліцензія – це 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 ліцензуванню³.

Також відповідно до ч. 11 ст. 13 Закону про ліцензування ліцензія на провадження здобувачем ліцензії визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, оформлюється органом ліцензування в електронному вигляді (запис про рішення органу ліцензування щодо видачі ліцензії суб'єкту господарювання в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань) та відображається у виписці з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, яка видається ліцензіату безоплатно, та підлягає обов'язковому оприлюдненню на порталі електронних сервісів у порядку, визначеному Міністерством юстиції України в Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань⁴.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру» від 08.11.2000 № 1658 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1658-2000-%D0%BF>

² <http://www.drs.gov.ua/licensing-category/yedyniy-litsenzijnyj-reyestr/>

³ П. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

⁴ Ч. 11 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

Таким чином, законодавством закріплена електронна форма ліцензії.

Однак, у зв'язку з відсутністю нормативно закріпленого порядку внесення відомостей до ЄДР та технічної можливості внесення відомостей органом ліцензування до ЄДР, наразі ліцензія не є записом в ЄДР та не має електронної форми.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Створення нормативного підґрунтя для внесення рішення органу ліцензування про видачу ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, шляхом прийняття відповідного порядку Кабінетом Міністрів України;
- ◆ Забезпечення (технологічне та організаційне) внесення необхідної інформації органами ліцензування до ЄДР.

1.12

ПРОБЛЕМИ НЕДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЩОДО НЕОБМЕЖЕНОГО СТРОКУ ДІЇ ЛІЦЕНЗІЇ

Відповідно до частини 12 статті 13 Закону про ліцензування ліцензія видається на необмежений строк.

Частиною шостою статті 21 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 222 (набув чинності 28.06.2016) встановлено, що ліцензії на провадження видів господарської діяльності, що на день набрання чинності цим Законом є чинними, продовжують діяти.

При цьому, ліцензії на провадження видів господарської діяльності, зазначених у статті 7 цього Закону, які є чинними на день набрання чинності цим Законом та мали обмежений термін дії, є безстроковими і можуть бути, за заявою ліцензіата, переоформлені відповідним органом ліцензування безкоштовно у тижневий строк.

Норма частини шостої статті 21 Закону № 222 щодо безстроковості ліцензій, які є чинними на день набрання чинності Законом № 222 та мали обмежений термін дії, поширюється на всі без винятку види господарської діяльності, у тому числі і ті, які ліцензуються відповідно до спеціальних законів або з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами.

Однак, в ході аналізу було встановлено, що деякі норми спеціального законодавства у сфері ліцензування і досі встановлюють вимоги щодо строковості дії ліцензії та визначають термін її дії. Таких випадків зафіксовано **69** (Див. Таблиця №17).

Такі норми суперечать вимогам Закону про ліцензування, можуть спричинити неоднозначне трактування суб'єктами господарювання та регуляторними органами, можуть породжувати корупційні ризики, а також додаткові витрати суб'єктів господарювання.

Також наявність таких норм пов'язана з відсутністю визначення поняття «особливості». Скоріше за все законотворці під приводом «особливостей ліцензування» в спеціальному законодавстві деяких видів діяльності встановлювали строковість дії ліцензії. Проте наявність ч. 6 ст. 21 Закону про ліцензування однозначно вказує на необмежений строк дії усіх ліцензій.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Привести спеціальне законодавство, що регулює ліцензований вид діяльності, у відповідність до вимог Закону про ліцензування в частині визначення необмеженого строку дії ліцензії;
- ◆ Визначити поняття «особливостей ліцензування» на законодавчому рівні.

ЩОДО ПЛАТИ ЗА ВИДАЧУ ЛІЦЕНЗІЇ. ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЇ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Ч. 1 ст. 14 Закону про ліцензування встановлює, 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 плата за видачу ліцензії, що видана Радою міністрів Автономної Республіки Крим або місцевим органом виконавчої влади, становить **10%** від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття рішення про видачу ліцензії.

Виходячи з вищезазначеного, плата за видачу ліцензії не передбачає мети наповнення бюджету, а існує лише для компенсації адміністративних витрат.

Однак, в **80** випадках видачі ліцензій (**38%** випадках), порядки видачі яких встановлюються «з урахуванням особливостей, передбаченими іншими Законами» та «у відповідності до інших Законів», розмір плати за видачу ліцензії відрізняється від встановленого Законом про ліцензування. Такий розмір плати коливається від **220 грн¹** (при видачі ліцензії на експорт товарів в режимі автоматичного ліцензування) і може досягати **500 000 грн²** (при видачі ліцензії на право на право оптової торгівлі спиртом етиловим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим) та навіть **9 600 000 грн³** (при видачі ліцензії на діяльність провайдера програмної послуги) (Див. Таблиця №18).

В таких випадках чітко простежується, що плата за ліцензію слугує не лише засобом погашення адміністративних витрат, а й виконує функцію наповнення бюджету.

Таким чином виникає питання, чи має ліцензування слугувати засобом поповнення бюджету? Чи роль даного інструменту має полягати в забезпеченні найякісніших гравців на ринку, з метою усунення загрози порушення прав, законних інтересів громадян, життя чи здоров'я людини, навколишнього природного середовища та/або безпеки держави?

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:



Розробка єдиної Методології застосування інструментів державного регулювання;



Застосування ліцензування виключно з метою забезпечення законних інтересів громадян, життя чи здоров'я людини, навколишнього природного середовища та/або безпеки держави.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2005 № 362 "Про встановлення розміру збору за видачу експортних (імпорتنих) ліцензій" - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/362-2005-%D0%BF>

² Частина 7 статті 14 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 № 481/95-ВР - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/481-95-%D0%B2%D1%80>

³ Розрахунок проводиться за формулою, встановленою Постановою КМУ «Про затвердження Методики розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дубліката ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги» від 13.04.2011 № 412

НЕДОТРИМАННЯ ОРГАНАМИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ НОРМИ ЗАКОНУ ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЩОДО ЗАБОРОНИ ОРГАНУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИМАГАТИ ВІД СУБ'ЄКТА ГОСПОДАРЮВАННЯ ВНЕСЕННЯ ПЛАТИ ЗА ВИДАЧУ ЛІЦЕНЗІЇ ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ЇЇ ВИДАЧУ

Частина 4 статті 14 Закону про ліцензування вказує, що органу ліцензування забороняється вимагати від суб'єктів господарювання внесення плати за видачу ліцензії до прийняття рішення про її видачу.

Однак, в процесі аналізу було встановлено, що серед документів, необхідних для отримання ліцензії, зустрічається і копія платіжного документа про внесення плати за видачу ліцензії. Таких випадків у дослідженні зафіксовано **35** (Див. Таблиця №19).

Їх існування пояснюється наявністю ліцензування видів господарської діяльності «з урахуванням особливостей, передбачених іншими Законами», а також «відповідно до інших Законів», і незаконного ліцензування.

Проте, така вимога в будь-якому випадку порушує норми Закону про ліцензування та змушує суб'єктів господарювання нести додаткові фінансові втрати у випадку відмови у видачі ліцензії.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Визначення поняття «особливості ліцензування» на законодавчому рівні;
- ◆ Уніфікація порядку ліцензування.

ЩОДО ПЕРЕОФОРМЛЕННЯ

Процедура переоформлення визначена статтею 15 Закону про ліцензування та передбачає, що право на здійснення виду господарської діяльності, на який отримано ліцензію, може переходити від ліцензіата, що був фізичною особою - підприємцем, до іншої фізичної особи, яка є її спадкоємцем. Така ліцензія ліцензіата підлягає у **місячний** строк переоформленню органом ліцензування на ім'я спадкоємця з дати набуття ним такого права, за умови відповідності спадкоємця вимогам відповідних ліцензійних умов.

У разі виникнення такої підстави для переоформлення ліцензії спадкоємець зобов'язаний протягом **місяця** подати до органу ліцензування заяву про переоформлення ліцензії та документи (їх копії (фотокопії), засвідчені спадкоємцем), що підтверджують наявність підстав для переоформлення ліцензії¹.

Проте, в **112** випадках переоформлення ліцензії здійснюється з підстав та за процедурою, відмінною від Закону про ліцензування (Див. Таблиця №19), це пояснюється:

- ◆ Наявністю серед них ліцензування видів господарської діяльності «з особливостями» та «відповідно до інших законів» (**94**);
- ◆ Наявністю **17** незаконних видів ліцензування
- ◆ Та лише в одному випадку спеціальне законодавство потребує

¹ Стаття 15 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

приведення у відповідність до вимог Закону про ліцензування. Так, Закон України «Про вищу освіту» встановлює свої підстави для переоформлення, проте ліцензування даного виду господарської діяльності здійснюється без особливостей та не відповідно до свого власного Закону.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

Приведення у відповідність Закону України «Про вищу освіту» до вимог Закону про ліцензування в частині процедури переоформлення.

1.16

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

1.16.1

ВІДСУТНІСТЬ УНІФІКОВАНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

На сьогоднішній день єдиної процедури для здійснення державного нагляду (контролю) в сфері ліцензування фактично не існує. Державний нагляд (контроль) за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про контроль), з урахуванням особливостей, визначених Законом про ліцензування. В той же час, не всі особливості державного нагляду (контролю) в сфері ліцензування визначаються тільки в Законі про ліцензування. Закон про ліцензування містить низку норм, що надає деяким органам ліцензування можливість здійснювати ліцензування відповідно до спеціальних законів або з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами.

Ліцензуванню відповідно до спеціальних законів підлягає **4** види господарської діяльності, з них **39** підвидів, а з урахуванням особливостей – **8** видів, з них **65** підвидів (Див. Таблиця №2).

Ліцензування – 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 (стаття 1 Закону про ліцензування).

Захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів відбувається не тільки шляхом впровадження державного регулювання господарської діяльності, а й шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за її провадженням суб'єктами господарювання. Це означає, що державний нагляд (контроль) є частиною ліцензування, як і видача ліцензій, відмова у їх видачі, їх анулювання, тому спеціальними законодавчими актами можуть визначатися не тільки особливості ліцензування, а й особливості здійснення державного нагляду (контролю) в сфері ліцензування.

Можливість здійснювати ліцензування відповідно до спеціальних законів та з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами, дозволила деяким органам ліцензування:



визначити власну процедуру здійснення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування;

Наприклад, в деяких сферах ліцензування передбачено:

- проведення перевірок суб'єктів господарювання до видачі їм ліцензії (статті 10, 17 та 19 Закону України «Про лікарські засоби»). На практиці такий вид контролю отримав назву «передліцензійних перевірок».
- здійснення з боку держави дистанційного контролю. Так, в сфері обігу спирту для здійснення дистанційного контролю акцизні склади обладнуються витратомірами – лічильниками обсягу виробленого спирту (стаття 2 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»).
- здійснення державою постійного нагляду. На акцизному складі постійно діють представники органу доходів і зборів (нині це Державна фіскальна служба України). Представник органу доходів і зборів здійснює постійний безпосередній контроль за дотриманням встановленого порядку відпуску спирту етилового та сплати акцизного податку з нього (стаття 2 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»).

розширити коло суб'єктів господарювання, що підлягають перевірці;

Орган ліцензування здійснює контроль за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов (стаття 6 Закону про ліцензування). Передліцензійні перевірки передбачають проведення державного нагляду (контролю) у відношенні до здобувачів ліцензії, тобто до отримання суб'єктами господарювання ліцензії.

Таким чином, і здобувачі ліцензії підлягають контролю органом ліцензування у разі проведення «передліцензійної перевірки».

визначити додатковий предмет перевірки в сфері ліцензування.

Загалом ліцензіати перевіряються тільки на предмет дотримання ними вимог ліцензійних умов. Передліцензійні перевірки дозволили перевіряти відповідність здобувачів ліцензії вимогам ліцензійних умов.

Так, під час здійснення «передліцензійних перевірок», перевіряється відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання та кваліфікації персоналу ліцензійним умовам; можливість суб'єкта господарювання забезпечити якісне та безпечне надання послуг, виконання робіт та виробництво товарів, продукції (статті 10, 17 та 19 Закону України «Про лікарські засоби»).

1.16.2

НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ТА ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ «ПЕРЕДЛІЦЕНЗІЙНИХ ПЕРЕВІРОК»

На сьогодні «передліцензійні перевірки» проводяться, зокрема: Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Міністерством внутрішніх справ України, Державною фіскальною службою України, Державною інспекцією ядерного регулювання України.

«Передліцензійні перевірки» здійснюються шляхом проведення перевірок, оглядів, обстежень, атестацій, експертиз тощо. Не завжди «передліцензійна перевірка» здійснюється тим органом, який видає ліцензію. Інколи такі перевірки проводяться комісійно, наприклад, при видачі Міністерством внутрішніх справ України дозволу на відкриття об'єкту дозвільної системи. При проведенні атестації виробництва спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів «передліцензійні перевірки» взагалі проводяться суб'єктами господарювання. Незмінним залишається тільки предмет таких перевірок.

Так, під час проведення «передліцензійних перевірок», у суб'єкта господарювання перевіряється:

- ◆ приміщення, в яких суб'єкт господарювання буде здійснювати господарську діяльність, їх наявність, можливість здійснювати в цих приміщеннях господарську діяльність, а також відповідність їх вимогам законодавства щодо якості та безпеки;
- ◆ персонал суб'єкта господарювання, його наявність та кваліфікація;
- ◆ наявність у суб'єкта господарювання нормативної та технологічної документації, яка визначає склад продукції і виробів, що передбачається виробляти;
- ◆ впровадження системи контролю якості в ході технологічного процесу, включаючи контроль вихідних матеріалів та виробів.

Проведення «передліцензійних перевірок» оформлюється відповідним актом про відповідність або невідповідність матеріально-технічної бази, кваліфікації персоналу, а також умов щодо контролю за якістю продукції (товарів), що вироблятимуться, встановленим вимогам та заявленим у поданих заявником документах для одержання ліцензії характеристикам.

Результат «передліцензійних перевірок» безпосередньо впливає на можливість отримання суб'єктом господарювання ліцензії на заняття видом господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Відмова у видачі ліцензії може слугувати прикладом обмеження господарської діяльності суб'єкта господарювання, адже до отримання позитивного висновку за результатами «передліцензійної перевірки» у нього немає можливості здійснювати ліцензований вид господарської діяльності.

Відповідно до Закону про контроль державний нагляд (контроль) здійснюється не тільки з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання, а й з метою забезпечення інтересів суспільства в належній якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення та навколишнього природного середовища.

Отже, «передліцензійна перевірка» має певні ознаки заходів державного нагляду (контролю), в розумінні Закону про контроль.

За таких умов виникає питання чи все ж таки мають «передліцензійні перевірки» відноситись до заходів державного нагляду (контролю), які відбуваються з дотриманням процедури, передбаченої Законом про контроль. Чи такі перевірки за своєю правовою природою слід віднести до якогось іншого контролю? Якщо ці заходи державного нагляду (контролю) інші, ніж передбачені Законом про контроль, чи не слід передбачити в Законі про ліцензування уніфікований порядок їх здійснення?

1.16.3

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНОВОГО ТА ПОЗАПЛАНОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА НЕЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕЯКИХ ПРОЦЕДУР

З особливостями в сфері ліцензування відбувається проведення планових та позапланових перевірок. Так, передбачені Законом про контроль комплексні планові перевірки при здійсненні державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов не проводяться, тобто, перевірка здійснюється тільки відповідним органом ліцензування (його територіальними органами).

Прийняття органами ліцензування участі у комплексних планових перевірках з іншими органами державного нагляду (контролю) навряд вплинуло б на якість

проведення перевірок ліцензіатів, оскільки кожний контролюючий орган все одно перевіряє тільки свої питання, але у строки і в порядку, визначеними Законом про контроль. Єдиною відмінністю процедури перевірки суб'єкта господарювання як ліцензіата є складення, у разі наявності в його діяльності порушень вимог ліцензійних умов, розпорядження про усунення порушень, а не припису.

Найбільше від Закону про контроль відрізняється підхід до проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю), зокрема, Законом про ліцензування передбачені відмінні від Закону про контроль підстави для позапланових перевірок.

Так, відповідно до Закону про ліцензування, позапланові перевірки, зокрема, проводяться:

- 1) при виявленні у державних інформаційних ресурсах (паперових та електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування;
- 2) за наявності обґрунтованих звернень юридичних осіб про те, що внаслідок порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов такій особі було завдано матеріальної шкоди або порушено її законні права чи інтереси;

Зазначені підстави для позапланових перевірок можуть слугувати додатковою можливістю для здійснення рейдерських атак на суб'єктів господарювання, оскільки такі підстави є непрозорими і нечіткими. В Україні випадки ініціювання фізичними та юридичними особами перевірок суб'єктів господарювання всіма можливими органами державного нагляду (контролю) є сталою практикою поглинання чужого бізнесу.

Відповідно до інформації органів ліцензування:

- ◆ в сфері державного контролю якості лікарських засобів за зверненням фізичних осіб у 2014 році було проведено **66** позапланових перевірок, у 2015 – **21**, а у 2016 – **51**;
- ◆ в сфері дотримання ліцензійних умов з оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами за зверненням фізичних та юридичних осіб у 2014 році було проведено **97** позапланових перевірок;
- ◆ в сфері пожежної та техногенної безпеки за зверненням фізичних та юридичних осіб у 2014 році було проведено **815** позапланових перевірок, у 2015 – **130**, а у 2016 – **370**;
- ◆ у сфері створення об'єктів архітектури за зверненням фізичних осіб у 2014 році було проведено **71** позапланову перевірку.

Як бачимо позапланові перевірки за зверненнями фізичних та юридичних осіб є досить поширеним явищем. При цьому не зрозуміло, яке звернення громадян та юридичних осіб можна контролюючому органу вважати обґрунтованим, адже ні Закон про контроль, ні Закон про ліцензування не містять критеріїв віднесення звернень до обґрунтованих. Очевидно, що обґрунтованість звернення громадян та юридичних осіб про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов суб'єктивно оцінюється посадовими особами відповідного контролюючого органу, що створює підґрунтя для виникнення корупційних чинників і дає можливість використання державного нагляду (контролю) для здійснення рейдерських атак на суб'єктів господарювання.

Завдяки останнім внесеним змінам до Закону про контроль є надія на зменшення позапланових перевірок за зверненнями фізичних та юридичних осіб, оскільки тепер суб'єкт господарювання отримав право не допускати орган державного нагляду (контролю) до перевірки, якщо за цим фактом вона здійснюється ним повторно.

Що стосується такої підстави для позапланових перевірок як виявлення у державних паперових та електронних інформаційних ресурсах інформації про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов, то за цією підставою взагалі можна перевіряти суб'єктів за будь-яким наклепом. Погіршує ситуацію із застосуванням цієї підстави для позапланової перевірки відсутність понять державного паперового та електронного інформаційного ресурсу. Вбачається, що навіть інформація, яка надійде на офіційну електронну адресу органу державного нагляду (контролю) про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов, вже є підставою для позапланового заходу державного нагляду (контролю).

Аналізуючи інформацію, яка надійшла від органів ліцензування про проведені ними позапланові перевірки протягом 2014-2016 років, було виявлено, що позапланові перевірки за такою підставою як виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових та електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов, не проводились.

Є **дві причини відсутності перевірок** за вищенаведеною підставою:

- ◆ відсутність інформації у державних інформаційних ресурсах (паперових та електронних), що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування;
- ◆ наявність у органів ліцензування сумнівів щодо правдивості та об'єктивності такої інформації.

Завдяки отриманій статистиці від органів ліцензування можна дійти до висновку про доцільність виключення такої підстави із Закону про ліцензування.

- 3 у разі виявлення у документах, що подаються ліцензіатом до органу ліцензування, інформації, що вказує на недотримання ліцензіатом вимог ліцензійних умов;
- 4 за наявності повідомлення контролюючих органів про виявлені в ході виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов;
- 5 у разі реалізації загрози життю чи здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу або державній безпеці, яка безпосередньо пов'язана з провадженням ліцензіатом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та документально підтверджена органом державної влади, уповноваженим у відповідній сфері.

З підстав, передбачених пунктами 1, 2, 4, позапланові перевірки проводяться за погодженням з Державною регуляторною службою на підставі рішення Експертно-апеляційної ради.

Існування Експертно-апеляційної ради також відноситься до особливостей в сфері ліцензування.

Ще однією значною відмінністю процедури здійснення державного нагляду (контролю) в Законі про ліцензування від відповідної процедури, встановленої Законом про контроль, є те, що Закон про ліцензування зобов'язує ліцензіата повідомляти орган ліцензування про усунення ним порушень вимог ліцензійних умов, виявлених за результатами перевірки.

Покладення на ліцензіата обов'язку повідомляти орган ліцензування про усунення виявлених у нього за результатами перевірки порушень вимог ліцензійних умов було спрямовано законодавцем на зменшення кількості позапланових перевірок за такою підставою як перевірка виконання ліцензіатами розпоряджень про усунення порушень вимог ліцензійних умов.

Однак, не зважаючи на наявність у ліцензіата такого обов'язку, кількість позапланових перевірок з підстав необхідності перевірки виконання ліцензіатом розпоряджень про усунення порушень вимог ліцензійних умов залишається досить значною. Наприклад, в сфері пожежної та техногенної безпеки для перевірки виконання розпоряджень про усунення ліцензіатами порушень вимог ліцензійних умов у 2014 році було проведено **25 711** позапланових перевірок, у 2015 – **21 198**, а у 2016 – **12 191**.

За інформацією органів ліцензування ними протягом 2014-2016 рр. було проведено значну кількість позапланових перевірок за бажанням ліцензіата, зокрема:

- ◆ в сфері державного контролю якості лікарських засобів у 2014 році було проведено **157** позапланових перевірок, у 2015 – **127**, а у 2016 – **54**;
- ◆ в сфері пожежної та техногенної безпеки у 2014 році було проведено **589** позапланових перевірок, у 2015 – **580**, а у 2016 – **929**.

Складно повірити в те, що ініціатором проведення позапланових перевірок можуть в такій значній кількості виступати суб'єкти господарювання, тому, зважаючи на існування правової невизначеності процедури проведення «передліцензійних перевірок», можна припустити, що зазначена підстава використовується для проведення «передліцензійних перевірок» здобувачів ліцензії.

Органи ліцензування також повідомили, що ними проводились позапланові перевірки з наступних підстав:

- ◆ позапланові перевірки за власною ініціативою контролюючого органу;
- ◆ перевірки за зверненням інших державних органів.

Слід зазначити, що можливість проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) з окреслених вище підстав ні Законом про ліцензування, ні Законом про контроль не передбачено.

Всі вищеперераховані проблемні питання державного нагляду (контролю) в сфері ліцензування потребують негайного вирішення. **ПРОПОНУЄМО НАСТУПНІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ:**

- 1) Державний нагляд (контроль) за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснювати виключно в порядку, встановленому Законом про контроль. З цією метою в Законі про контроль слід, за необхідності, передбачити особливості здійснення державного нагляду (контролю) в сфері ліцензування.
- 2) Передбачити участь органів ліцензування у комплексних перевірках.
- 3) Визначити в Законі про контроль процедуру проведення «передліцензійних перевірок» та надати визначення таким перевіркам.
- 4) В Законі про контроль розмежувати між собою державний нагляд та контроль, надати визначення державному нагляду та державному контролю, встановити окремі підстави і порядки їх здійснення, встановити виключний перелік форм здійснення заходів державного нагляду та контролю (атестація, ревізія, перевірка, огляд, обстеження, експертиза).
- 5) Зобов'язати органи ліцензування проводити позапланові перевірки виконання ліцензіатами розпоряджень про усунення порушень вимог ліцензійних умов тільки у тому разі, коли ліцензіат не повідомив орган ліцензування про усунення ним порушень вимог ліцензійних умов, повідомив невчасно, не надав копії підтверджуючих документів про усунення порушень вимог ліцензійних умов.

- 6 Виключити із Закону про ліцензування таку підставу для позапланових перевірок як виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових та електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування.

1.17

САНКЦІЇ ТА УМОВИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

За порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності передбачено застосування адміністративної і кримінальної відповідальності. Крім того, до ліцензіатів можуть застосовуватися й адміністративно-господарські санкції.

Приділимо в цій Білій книзі спочатку увагу адміністративній відповідальності у сфері ліцензування та її проблематиці. Так, до адміністративної відповідальності в сфері ліцензування притягаються:

- ◆ за провадження господарської діяльності без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню;
- ◆ за здійснення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, з порушенням умов ліцензування.

1.17.1

ВІДСУТНІСТЬ РИЗИК-ОРІЄНТОВНОГО ПІДХОДУ ПРИ ВСТАНОВЛЕНІ РОЗМІРУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОВАДЖЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ БЕЗ ЛІЦЕНЗІЇ

За провадження господарської діяльності без одержання ліцензії відповідальність майже для всіх видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, передбачено статтею 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КОАП).

Згідно зі статтею 164 КОАП провадження господарської діяльності без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, тягне за собою накладення штрафу від **17 000** до **34 000 грн** з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої. Якщо ж особу протягом року вже було піддано адміністративному стягненню за це правопорушення або нею було отримано доход у великих розмірах¹, то до неї застосовується стягнення у вигляді штрафу від **34 000** до **85 000 грн** з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення.

Для окремих видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлюється інший розмір адміністративної відповідальності за діяльність без ліцензії, ніж передбачений статтею 164 КОАП, а саме:

- ◆ за користування радіочастотним ресурсом без ліцензії штраф на посадових осіб та громадян - суб'єктів господарської діяльності – від **850** до **1 700 грн** з конфіскацією зазначених засобів і пристроїв

¹ Отримання доходу у великих розмірах має місце, коли його сума у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (стаття 164 КОАП).

або без такої, а за ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за таке порушення, штраф від **1 700** до **5 100 грн** з конфіскацією зазначених засобів і пристроїв (*стаття 146 КОАП*);

за здійснення роздрібною або оптовою, включаючи імпорт або експорт, торгівлі спиртом етиловим, коньячним або плодовим або роздрібною торгівлі алкогольними напоями чи тютюновими виробами без ліцензії – штраф від **850** до **3 400 грн** з конфіскацією предметів торгівлі та виручки, одержаної від продажу предметів торгівлі (*стаття 156 КОАП*);

за діяльність на фондовому ринку без ліцензії, а саме за здійснення операцій з цінними паперами, які належать до професійної діяльності на фондовому ринку, штраф від **8 500** до **17 000 грн**, а у разі отримання доходу у великих розмірах від **17 000** до **34 000 грн** (*стаття 163 7 КОАП*);

за здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг без ліцензії штраф від **1 700** до **4 250 грн**, а у разі отримання доходу у великих розмірах від **34 000** до **51 000 грн** (*стаття 166 8 КОАП*).

Як бачимо, рівень адміністративної відповідальності за провадження господарської діяльності без ліцензії не залежить від небезпечності виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Це означає, що на сьогодні рівень небезпеки та можливі негативні наслідки при перевезенні без ліцензії пасажирів або небезпечних відходів ототожнюється з рівнем небезпеки та можливими негативними наслідками при провадженні без ліцензії, наприклад, туроператорської діяльності. Отже, при визначенні розміру адміністративної відповідальності за діяльність без ліцензії не застосовується ризик-орієнтовний підхід. Розгляд питання про те, чи є такий підхід правильним, чи ризик-орієнтовний підхід все ж таки має застосовуватись при встановленні розміру адміністративної відповідальності до ліцензованих видів господарської діяльності, є одним із завдань цієї Білої книги.

Для того, щоб відповісти на це питання, необхідно розглянути, в чому ж саме полягає небезпека від здійснення господарської діяльності без ліцензії. Так, результатом провадження господарської діяльності без ліцензії може бути:

недоотримання державним бюджетом надходжень від плати за надання ліцензій;

відсутність державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензіатом ліцензійних умов;

недотримання суб'єктом господарювання вимог чинного законодавства, в тому числі й тих, що встановлені в ліцензійних умовах відповідного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню;

спричинення шкоди життю, здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу, безпеці та економіці держави від безконтрольної та незаконної діяльності суб'єкта господарювання;

наявність незворотних наслідків, адже деякі види господарської діяльності, що ліцензуються, є вкрай небезпечними.

Відповідно до інформації Державної служби статистики, що була опублікована в Статистичному бюлетені «Адміністративні правопорушення», за порушення вимог статті 164 КОАП адміністративне стягнення було накладено:

протягом 2015 року – на **4 293** особи, з яких накладено попередження на **3** особи, штраф – на **4 290** осіб. Додаткове стягнення – конфіскація грошей та предметів – на **497** особи, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – на **3** особи;



протягом 2016 року – на **872** особи, з яких попередження – на **2** особи, штраф – на **870** осіб. Додаткове стягнення – конфіскація грошей та предметів – на **140** осіб.

Отже, випадки здійснення господарської діяльності без отримання ліцензії або документа дозвільного характеру є досить поширеним явищем. Наслідки діяльності без ліцензії можуть бути катастрофічними та незворотними, оскільки будь-яке, навіть незначне порушення суб'єктом господарювання встановлених умов та правил здійснення ліцензованого виду господарської діяльності, може призвести до загибелі людини або розладу її здоров'я, поєданого із стійкою втратою працездатності, нанести руйнівної шкоди навколишньому природному середовищу. У зв'язку з зазначеним, використання ризик-орієнтовного підходу при встановленні відповідальності за провадження господарської діяльності без ліцензії є вкрай необхідним.

З огляду на зазначене, пропонуємо в цій Білій книзі переглянути всі види господарської діяльності на предмет їх небезпечності із застосуванням ризик-орієнтовного підходу. При здійсненні перегляду було враховано: відсутність за суб'єктами господарювання, що здійснюють господарську діяльність без ліцензії, державного нагляду (контролю), можливе недотримання такими суб'єктами вимог ліцензійних умов, масштаб та вид наслідків від їх незаконної діяльності (*дивись розділ IV цієї Білої книги*).

1.17.2

НИЗЬКИЙ РОЗМІР АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕДОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІАТАМИ ВИМОГ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ ПРИ ПРОВАДЖЕННІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Більшість з видів господарської діяльності, що на сьогодні підлягають ліцензуванню, несуть в собі певну небезпеку для життя, здоров'я людини, навколишнього природного середовища, безпеки та оборони держави. Отже, суб'єкти господарювання, які здійснюють небезпечну господарську діяльність, повинні беззаперечно дотримуватись встановлених для неї вимог, а у разі їх недотримання - нести сувору відповідальність.

На жаль на практиці навіть за здійснення небезпечної діяльності для визначення розміру відповідальності не застосовується ризик-орієнтовний підхід. У зв'язку з цим в Україні здебільшого встановлено незначну відповідальність за порушення вимог чинного законодавства у небезпечних сферах.

Наведемо низку прикладів неадекватно встановленої відповідальності за порушення, що можуть призвести до катастрофічних наслідків.

Так, відповідно до статті 7 Закону про ліцензування поводження з небезпечними відходами підлягає ліцензуванню. За порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення накладається штраф на громадян від **340 грн до 1 360 грн** і на посадових осіб, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності - від **850 грн до 1 700 грн** (стаття 82 КОАП).

В той же час, будь-яке порушення вимог законодавства в сфері поводження з відходами несе в собі небезпеку для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища. Існує дуже висока ймовірність виникнення при порушенні вимог в сфері поводження з відходами не просто негативних, а й незворотних наслідків. Таким чином, навіть за незначне порушення в сфері поводження з відходами слід застосовувати жорстке покарання, щоб у суб'єкта господарювання

навіть не виникало питання про можливість недотримання ним вимог ліцензійних умов.

Відповідно до інформації Державної служби статистики, що була опублікована в Статистичному бюлетені «Адміністративні правопорушення», за порушення вимог статті 82 КОАП адміністративні стягнення у вигляді штрафу було накладено:

- ◆ **протягом 2015 року** – на **1 175** особу;
- ◆ **протягом 2016 року** – на **2 141** особу.

Іншим прикладом невірною встановлення відповідальності може слугувати сфера роздрібної торгівлі лікарськими засобами.

Так, пунктом 162 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 року № 929, передбачено, що відпуск рецептурних лікарських засобів здійснюється виключно за рецептом. Отже, відпуск рецептурних лікарських засобів без рецепту є порушенням вимог ліцензійних умов.

Згідно зі статтю 42 КОАП за продаж лікарських засобів в аптечних закладах без рецепта у заборонених законодавством випадках передбачено відповідальність у вигляді штрафу від **162 грн** до **425 грн**.

Повторне протягом року вчинення такого порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, - тягне за собою накладення штрафу від **425 грн** до **1190 грн**.

Застосований в статті 42 КОАП розмір штрафних санкцій за відпуск лікарських засобів без рецепту є дуже незначним, порівняно з можливістю настання негативних наслідків від застосування лікарських засобів без призначення лікаря. Слід зазначити, що до переліку рецептурних лікарських засобів також відносяться наркотичні та психотропні лікарські засоби. Вимогу про відпуск деяких лікарських засобів за рецептом лікаря спрямовано:

- ◆ на здійснення контролю за обігом наркотичних та психотропних лікарських засобів;
- ◆ на забезпечення людини від можливої шкідливої дії на її організм рецептурних лікарських засобів та побічної дії від їх застосування;
- ◆ на виключення випадків можливого звикання людського організму до рецептурних лікарських засобів.

Сфера надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів є не менш важливою та небезпечною, ніж роздрібна торгівля лікарськими засобами, поведження з відходами. Незважаючи на це, відповідно до статті 128 КОАП, випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан, обладнання або комплектність яких не відповідає вимогам правил і стандартів, що стосуються забезпечення дорожнього руху, що не пройшли обов'язкового технічного контролю, без проходження щозмінного медичного огляду та контролю технічного стану, а також направлення в рейс одного водія при здійсненні пасажирських перевезень на автобусному маршруті протяжністю понад п'ятсот кілометрів - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб, відповідальних за технічний стан, обладнання, експлуатацію транспортних засобів, громадян - суб'єктів господарської діяльності в розмірі **680 грн**.

Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб, відповідальних за технічний стан, обладнання, експлуатацію транспортних засобів, громадян - суб'єктів господарської діяльності в розмірі **850 грн**.

Відповідно до інформації Державної служби статистики, що була опублікована в Статистичному бюлетені «Адміністративні правопорушення», за порушення вимог статті 128 КОАП адміністративне стягнення було накладено:

- ◆ **протягом 2015 року** – на **566** осіб, з яких накладено попередження на **15** осіб, штраф – на **546** осіб, на **5** осіб інші адміністративні стягнення;
- ◆ **протягом 2016 року** – на **55** осіб, з яких попередження – на **6** осіб, штраф – на **49** осіб.

За порушення встановленого режиму праці і відпочинку водіїв відповідальність, також, встановлено статтею 1331 КОАП. Так, порушення встановленого режиму праці і відпочинку водіїв – тягне за собою накладення штрафу на водіїв у розмірі **680 грн** і на посадових осіб, громадян - суб'єктів господарської діяльності – у розмірі **1 020 грн**.

В той же час, при здійсненні перевезень пасажирів ніщо не може бути важливішим, ніж нормальний технічний стан транспортного засобу, добре самопочуття водія та дотримання ним під час перевезення правил дорожнього руху і вимог щодо часу роботи та відпочинку. Під час перевезення вантажів зазначені вище вимоги до транспортного засобу та водія є не менш важливими, оскільки будь-який транспортний засіб є учасником дорожнього руху, на ньому можуть перевозитись небезпечні відходи та речовини, його вагові або габаритні параметри можуть перевищувати нормативні, що беззаперечно впливає на безпечність транспортного руху для інших учасників дорожнього руху.

Отже, розмір відповідальності за недотримання вимог чинного законодавства в сфері перевезень пасажирів та вантажів є дуже незначним, порівняно із можливими наслідками їх недотримання.

У зв'язку з зазначеним, розмір відповідальності за недотримання вимог ліцензійних умов є занадто низьким і не відповідає можливим наслідкам, спричиненим їх недотриманням, тому має бути переглянутий з урахуванням ризико-орієнтовного підходу (*дивись розділ IV цієї Білої книги*).

1.17.3

НАЯВНІСТЬ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ДЕЯКИХ СФЕРАХ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ЛІЦЕНЗУВАННЮ

Порушення вимог чинного законодавства в деяких сферах господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, призводять до застосування кримінальної відповідальності.

Так, відповідно до Кримінального кодексу України (далі – ККУ), кримінальна відповідальність, зокрема, застосовується:

- ◆ **в сфері професійної діяльності на ринку цінних паперів за:**
 - маніпулювання на фондовому ринку (стаття 2221 ККУ);
- ◆ **до діяльності у сфері використання ядерної енергії за:**
 - незаконне поводження з радіоактивними матеріалами (стаття 265 ККУ);
 - порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (стаття 274 ККУ);
- ◆ **у сфері виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібно торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) за:**

- незаконне виробництво, виготовлення, придбання, перевезення, пересилання, зберігання з метою збуту або збут отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів (стаття 321 ККУ);
- фальсифікація лікарських засобів або обіг фальсифікованих лікарських засобів (стаття 3211 ККУ);
- порушення встановленого порядку доклінічного вивчення, клінічних випробувань і державної реєстрації лікарських засобів (стаття 321 2 ККУ);
- контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів (стаття 305 ККУ);

у сфері виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж за:

- незаконне виготовлення, переробка чи ремонт вогнепальної зброї або фальсифікація, незаконне видалення чи зміна її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв (стаття 263 1 ККУ);
- недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів (стаття 264 ККУ);

у сфері виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, поводження з небезпечними відходами за:

- забруднення або псування земель (стаття 239 ККУ);
- забруднення моря (стаття 243 ККУ);
- порушення законодавства про континентальний шельф України (стаття 244 ККУ);

у сфері випуску та проведення лотерей за:

- виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів, збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів (стаття 199 ККУ);

у сфері культивування рослин, включених до таблиці 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 за:

- незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (стаття 307 ККУ);

до діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації (критерії належності та перелік технічних засобів негласного отримання інформації визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Служби безпеки України) за:

- контрабанду спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації (стаття 201 ККУ);

- незаконні придбання, збут або використання спеціальних технічних засобів отримання інформації (стаття 359 ККУ);

у сфері перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом за:

- порушення правил поведіння з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами (стаття 267 ККУ);
- порушення правил міжнародних польотів (стаття 334 ККУ).

За вчинення вищеперерахованих злочинів Кримінальним кодексом України встановлені такі види покарань як: штраф; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; конфіскація майна; арешт; обмеження волі; позбавлення волі на певний строк та довічне позбавлення волі.

1.17.4

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ САНКЦІЇ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Крім адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків (стаття 238 Господарського кодексу України).

Частиною 2 статті 238 Господарського кодексу України передбачено, що види адміністративно-господарських санкцій, умови та порядок їх застосування визначаються цим Кодексом, іншими законодавчими актами. Адміністративно-господарські санкції можуть бути встановлені виключно законами.

Так, статтею 239 Господарського кодексу України визначені наступні види адміністративно-господарських санкцій, що застосовуються в сфері господарської діяльності:

- ◆ вилучення прибутку (доходу);
- ◆ адміністративно-господарський штраф;
- ◆ стягнення зборів (обов'язкових платежів);
- ◆ застосування антидемпінгових заходів;
- ◆ припинення експортно-імпорتنих операцій;
- ◆ застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом;
- ◆ зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- ◆ анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- ◆ обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- ◆ ліквідація суб'єкта господарювання.

Однак не всі перелічені Господарським кодексом України адміністративно-господарські санкції застосовуються до суб'єктів господарювання під час ліцензування.

Наведемо ті з них, що застосовуються органами ліцензування до ліцензіатів:

вилучення прибутку (доходу)

Застосування зазначеної санкції передбачається, наприклад, до такого виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, як діяльність у сфері телекомунікацій. Так, згідно зі статтею 75 Закону України «Про телекомунікації», прибуток, отриманий оператором, провайдером телекомунікацій внаслідок діяльності без повідомлення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, та/або ліцензії, дозволу на використання номерного ресурсу, порушення встановлених національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, тарифів, вилучається в судовому порядку і спрямовується до Державного бюджету України.

адміністративно-господарський штраф

До деяких видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, крім адміністративної відповідальності до посадових осіб суб'єктів господарювання, може застосовуватись адміністративно-господарська відповідальність у вигляді штрафу, що накладається безпосередньо на суб'єктів господарювання.

Так, наприклад, відповідно до частини третьої статті 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», суб'єкти містобудування, які виконують будівельні роботи, несуть відповідальність у вигляді штрафу за такі правопорушення:

- застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, а також тих, що підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її, – у розмірі **151 560 грн (90** прожиткових мінімумів для працездатних осіб);
- виконання будівельних робіт з порушенням вимог будівельних норм, державних стандартів і правил або затверджених проектних рішень – у розмірі **75 780 грн (45** прожиткових мінімумів для працездатних осіб).

Статтею 31 Закону України «Про теплопостачання» передбачено, що уповноважені органи застосовують до суб'єктів господарювання штрафні санкції за неподання передбаченої законом інформації уповноваженим державним органам або подання завідомо недостовірної інформації – у розмірі до **8 500 грн**.

Згідно зі статтею 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» регулятор у разі скоєння правопорушення на ринку електричної енергії приймає у межах своїх повноважень рішення про накладення штрафів на учасників ринку (крім споживачів) у розмірі від **85 000 до 1 700 000 грн** – на суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність на ринку електричної енергії, що підлягає ліцензуванню за порушення ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності на ринку електричної енергії, що підлягає ліцензуванню.

Як бачимо, в багатьох сферах господарської діяльності, що ліцензуються, різними спеціальними законодавчими актами до суб'єктів господарювання запроваджено адміністративно-господарську відповідальність шляхом накладення адміністративно-господарських штрафів. Таким чином, єдиний перелік всіх адміністративно-господарських штрафів, які можуть бути накладені на суб'єктів господарювання за порушення ними вимог здійснення господарської діяльності, відсутній.

Проте відсутність єдиного переліку всіх адміністративно-господарських штрафів не єдина проблема в системі застосування адміністративно-господарської відповідальності. Не існує також єдиного порядку накладення адміністративно-господарських штрафів на суб'єктів господарювання.

Так, Порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244; Порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання – постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 1999 р. N 1312.

З огляду на зазначене, система притягнення суб'єктів господарювання до адміністративно-господарської відповідальності є непрозорою і розгалуженою. Суб'єкту господарювання доводиться витратити додатковий час та кошти для визначення повного переліку відповідальності, що може до нього застосовуватись, та порядку її застосування.

стягнення зборів (обов'язкових платежів)

Відповідно до статті 13 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» норми втрат і виходу спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового та алкогольних напоїв затверджуються Кабінетом Міністрів України. За понаднормативні втрати, не виправдані згідно з чинним законодавством, та незабезпечення виходу продукції суб'єкти господарювання сплачують акцизний податок у розмірі, визначеному законом.

Статтю 213 Податкового кодексу України передбачено, що об'єктом оподаткування акцизним податком є обсяги та вартість втрачених підакцизних товарів (продукції), що перевищують встановлені норми втрат з урахуванням пункту 214.6 статті 214 цього Кодексу.

Згідно з пунктом 214.6. статті 214 Податкового кодексу України у разі наявності наднормативних втрат спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового та алкогольних напоїв, допущених з вини виробника під час виробництва підакцизних товарів (продукції), базою оподаткування є вартість (кількість) цих товарів, які можна було б виробити з наднормативно втрачених товарів (продукції).

анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності

Анулювання ліцензії є найпоширенішою адміністративно-господарською санкцією в сфері ліцензування.

Так, відповідно до статті 16 Закону про ліцензування анулюванням ліцензії є позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії.

Підставами для анулювання ліцензії є:

- 1 заява ліцензіата про анулювання власної ліцензії;

Враховуючи можливість використання суб'єктами господарювання цієї підстави для анулювання ліцензії як спосіб приховати порушення вимог законодавства у своїй діяльності та уникнути покарання, статтею 16 Закону

про ліцензування передбачені підстави для відмови в анулюванні ліцензії за бажанням ліцензіата. Так, орган ліцензування відмовляє ліцензіату в анулюванні ліцензії за власним бажанням, якщо:

- заява про анулювання подана ліцензіатом після видання органом ліцензування розпорядчого документа про проведення перевірки додержанням таким ліцензіатом вимог ліцензійних умов;
- заява про анулювання подана ліцензіатом до закінчення строку перевірки;
- заява про анулювання подана ліцензіатом до закінчення строку усунення порушень ліцензійних умов (у раз їх наявності);
- заява про анулювання подана ліцензіатом у **тридцять** робочих днів після спливу терміну виконання ліцензіатом розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов.

За інформацією Міністерства освіти і науки протягом 2014 року за заявою вищих навчальних закладів було анульовано **16** ліцензій, у 2015 році – **63** ліцензії, а в 2016 – **2** ліцензії.

Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками протягом 2014 року в сфері виробництва лікарських засобів за заявою було анульовано **8** ліцензій, в 2015 – **4**, а в 2016 – **1**.

2) набрання чинності рішенням органу ліцензування про анулювання ліцензії;

Зазначене положення помилково віднесено до переліку підстав, за наявності яких у органу ліцензування виникає можливість анулювати ліцензію. Рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії не є самостійною підставою для анулювання ліцензії, оскільки воно всього лише юридичне оформлення існуючої підстави для анулювання ліцензії.

Наприклад, підставою для анулювання ліцензії є акт про невиконання ліцензіатом розпорядження органу ліцензування про усунення порушень ліцензійних умов. На підставі такого акту органом ліцензування і приймається рішення про анулювання ліцензії, яке, у встановлений Законом про ліцензування строк, набуває чинності.

Вищенаведена підстава для анулювання ліцензії потребує виключення з Закону про ліцензування.

3) скасування рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування;

Рішення спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування про скасування рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії є не підставою для анулювання ліцензії, а швидше підставою для поновлення її дії як такої, що була неправомірно анульована.

Отже, така підстава для анулювання ліцензії як скасування рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування, потребує виключення з Закону про ліцензування.

4) наявність у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи (державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця), крім випадку та строку, передбачених частиною четвертою статті 15 цього Закону;

Частиною четвертою статті 15 Закону про ліцензування передбачено, що правонаступник ліцензіата, який припиняється в результаті злиття, приєднання чи перетворення і має ліцензію, може на підставі цієї ліцензії протягом **трьох** місяців провадити відповідний вид господарської діяльності. Після закінчення цього строку правонаступник зобов'язаний отримати нову ліцензію, а раніше видана ліцензія підлягає анулюванню.

5) подання копії свідоцтва про смерть фізичної особи - підприємця (у разі відсутності правонаступника);

6) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності;

7) акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов. Повторним порушенням ліцензіатом ліцензійних умов вважається вчинення ним протягом двох років з дня видання органом ліцензування розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов нового порушення хоча б однієї з вимог ліцензійних умов, щодо якої видавалося таке розпорядження;

Зазначена підстава для анулювання ліцензії викликає цілу низку питань. На сьогоднішній день ліцензійні умови містять інколи взагалі незначні вимоги до діяльності ліцензіата, як, наприклад, обов'язок ліцензіата:

- зберігати оригінал квитанції про сплату ним за видачу ліцензії;
- розміщувати на видному місці на центральному посту стаціонарного об'єкта, який охороняється персоналом охорони, інформацію про найменування ліцензіата, його місцезнаходження, ідентифікаційний код юридичної особи, дату і номер рішення про видачу ліцензії;
- розміщувати у своєму приміщенні на доступному для відвідувачів місці контактний номер телефону структурного підрозділу органу ліцензування, до компетенції якого належать повноваження у сфері ліцензування.

Анулювати ліцензії за недотримання цих вимог є дуже суворим та недоцільним покаранням. Перераховані вище порушення є дуже незначними, їх вчинення не може призвести до настання негативних наслідків від господарської діяльності ліцензіата. Таким чином, пропонуємо розглянути питання про уникнення анулювання ліцензій за такі незначні порушення. З цією метою органам ліцензування слід переглянути свої ліцензійні умови та залишити в них тільки ті вимоги до діяльності ліцензіатів, що насправді можуть вплинути на якість та безпеку робіт, товарів та послуг.

8) акт про виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії;

Подання здобувачами ліцензії недостовірних даних під час отримання ліцензії є досить непоодиноким порушенням з боку суб'єктів господарювання та причиною спричинення ними негативних наслідків за результатами своєї діяльності. З метою уникнення анулювання ліцензії за подання здобувачем ліцензії недостовірних даних при отриманні ліцензії та негативних наслідків від їх діяльності, в цій Білій книзі буде запропоновано запровадити проведення передліцензійних перевірок для всіх видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (*додатково дивись розділ IV цієї Білої книги*).

9) акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування.

Відмовою ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування вважається недопуск уповноважених посадових осіб органу ліцензування до здійснення перевірки додержання ліцензіатом вимог відповідних ліцензійних умов за відсутності передбачених для цього законом підстав (зокрема, ненадання документів, інформації щодо предмета перевірки на письмову вимогу посадових осіб органу ліцензування, відмова в доступі посадових осіб органу ліцензування до місць провадження діяльності, що підлягає ліцензуванню, об'єктів, що використовуються ліцензіатом при провадженні діяльності, що підлягає ліцензуванню, або відсутність протягом першого дня перевірки за місцезнаходженням ліцензіата особи, уповноваженої представляти інтереси ліцензіата на час проведення перевірки);

10) акт про документальне підтвердження встановлення факту контролю (вирішального впливу) за діяльністю ліцензіата осіб інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про оборону

України»,¹ та (або) дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту, застосування воєнної сили проти України;

11) несплата за видачу ліцензії відповідно до частини другої статті 14 цього Закону.

Частиною другою статті 14 Закону про ліцензування передбачено, що плата за видачу ліцензії вноситься ліцензіатом у строк не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення на порталі електронних сервісів рішення про видачу ліцензії.

Отже, після спливу десятиденного строку вважається, що суб'єкт господарювання не сплатив за видачу ліцензії, проте, він міг лише прострочити у виплаті і сплатити, наприклад, на одинадцятий день за видачу ліцензії. Питання щодо можливого прострочення у сплаті за видачу ліцензії взагалі не врегульовано Законом про ліцензування. Крім того, несвоєчасна сплата за видачу ліцензії не повинна бути підставою для анулювання ліцензії, це занадто суворя адміністративно-господарська санкція, оскільки у суб'єкта господарювання можуть бути вагомні причини такої несплати. Для випадків несвоєчасної сплати за видачу ліцензії слід застосовувати більш м'які адміністративно-господарські санкції. Так, доцільно було б впровадити таку нову санкцію, як зупинення дії ліцензії.

застосування індивідуального режиму ліцензування

Застосування будь-якими джерелами поняття «ліцензія» одразу наштовхує нас на думку, що мова йде про ліцензування господарської діяльності, яке є своєрідним «квитком» для суб'єкта господарювання для доступу до певного ринку. Проте, в деяких випадках ліцензування це не «квиток» для доступу до ринку, а засіб покарання суб'єкта господарювання. Індивідуальний режим ліцензування застосовується, як адміністративно-господарська санкція, у сфері провадження зовнішньоекономічної діяльності. Так, відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», у разі порушення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності порядку здійснення такої діяльності, встановленого цим Законом або іншими законами України, до нього може бути застосовано індивідуальний режим ліцензування.

З метою уніфікації та усунення випадків подвійного тлумачення поняття «ліцензування», як засобу державного регулювання господарської діяльності, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» щонайменше потребує внесення змін, в частині заміни назви адміністративно-господарської санкції «застосування індивідуального режиму ліцензування», наприклад, на «застосування індивідуального режиму здійснення зовнішньоекономічної діяльності».

зупинення дії ліцензії

Для державного регулювання деяких видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, крім анулювання ліцензії застосовується така санкція, як зупинення дії ліцензії. Видами господарської діяльності в яких застосовується зупинення дії ліцензії на сьогодні є:

- надання фінансових послуг;
- професійна діяльність на ринку цінних паперів;
- діяльність у сфері електроенергетики;
- діяльність у сфері використання ядерної енергії;
- діяльність на ринку природного газу.

Зазвичай дія ліцензії зупиняється на час усунення суб'єктом господарювання виявлених у нього порушень вимог чинного законодавства, а після їх усунення – поновлюється.

Наприклад, в сфері професійної діяльності на ринку цінних паперів перелік порушень, за які може бути зупинена дія ліцензії, встановлений на рівні рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Порядку зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів)» від 14.05.2013 року № 816 (далі – Рішення).

Так, відповідно до Рішення, дію ліцензії може бути зупинено, зокрема, за:

- несплату ліцензіатом фінансової санкції, що була застосована до нього при провадженні цього виду професійної діяльності;
- факт зменшення статутного капіталу ліцензіата до розміру, меншого, ніж мінімальний розмір статутного капіталу, установлений законодавством України щодо цінних паперів для окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку.

Тільки у разі неусунення причин, що стали підставою для зупинення дії ліцензії, вона анулюється.

Отже, зупинення дії ліцензії є більш м'якою санкцією, порівняно з анулюванням ліцензії, тому її впровадження в деяких випадках замість анулювання ліцензії, є більш ніж доцільним.

Запровадження санкції зупинення дії ліцензії є очікуваним кроком на шляху реформування системи ліцензування в Україні. Перед її запровадженням всім органам ліцензування слід переглянути власні ліцензійні умови і визначити перелік вимог, дотримання яких під час здійснення господарської діяльності не настільки важливо для забезпечення якості та безпеки виробництва товарів, виконання робіт та надання послуг.

При порушенні незначних вимог до ліцензіата можна застосовувати таке м'яке покарання як зупинення дії ліцензії.

Єдине що на останок слід мати на увазі при запровадженні адміністративно-господарських санкцій – це те, що вони можуть бути встановлені виключно законами. У зв'язку з цим при запровадженні такої санкції як зупинення дії ліцензії, змін буде потребувати Закон про ліцензування.

обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;

Обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання застосовуються, здебільшого, у разі здійснення господарської діяльності, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля. Метою застосування цієї санкції є необхідність негайного припинення та недопущення незаконної діяльності (правопорушення, злочину), попередження настання від неї негативних наслідків та їх ліквідація.

В сфері ліцензування також застосовується ця санкція. Наприклад, посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів, в межах компетенції, визначеної законодавством, мають право, зокрема, приймати в установленому порядку рішення про заборону (зупинення) виробництва, реалізації та застосування лікарських засобів, що не відповідають вимогам, визначеним нормативно-правовими актами та нормативними документами, а також тих, що ввозяться на територію України або вивозяться з території України з порушенням встановленого законодавством порядку (стаття 15 Закону України «Про лікарські засоби»).

Всі окреслені в розділі III цієї Білої книги проблемні питання щодо санкцій в сфері ліцензування та їх застосування потребують негайного вирішення, наприклад, шляхом:

- 1) Запровадження ризик-орієнтовного підходу до визначення адміністративної відповідальності за:
 - ◆ здійснення господарської діяльності, що ліцензується, без отримання відповідної ліцензії шляхом встановлення окремого розміру відповідальності до діяльності, що несе значний ризик для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища;
 - ◆ більшення розміру відповідальності за порушення вимог ліцензійних умов ведення діяльності, що несе ризик для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища.
- 2) Кодифікація всіх адміністративно-господарських санкцій, в тому числі і адміністративно-господарських штрафів, що накладаються на суб'єктів господарювання. З метою кодифікації можна внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.
- 3) Перегляд всіх існуючих в Законі про ліцензування підстав для анулювання ліцензії та скасування деяких з них.
- 4) Впровадження процедури проведення передліцензійних перевірок здобувачів ліцензії для всіх видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Предметом перевірки визначити, передусім, наявність матеріально-технічної бази та персоналу у суб'єкта господарювання, їх відповідність вимогам ліцензійних умов, а також можливість здійснення здобувачем ліцензії безпечного та якісного виконання робіт, надання послуг та виробництва продукції.
- 5) Запровадження санкції у вигляді зупинення дії ліцензії для всіх ліцензованих видів господарської діяльності та заміна у деяких випадках санкції анулювання ліцензії на зупинення дії ліцензії.
- 6) Застування ліцензування тільки як інструменту державного регулювання господарської діяльності, а не для встановлення адміністративно-господарських санкцій.

1.18

ПОЗАСУДОВИЙ АРБІТРАЖ В СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

1.18.1

ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА СКЛАД ЕКСПЕРТНО-АПЕЛЯЦІЙНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Позасудовий арбітраж в сфері ліцензування здійснюється Експертно-апеляційною радою з питань ліцензування (далі – Експертна рада), яка є постійно діючим колегіальним органом при спеціально уповноваженому органі з питань ліцензування та діє за регламентом, що затверджується спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування (стаття 5 Закону про ліцензування).

Регламент Експертної ради затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної регуляторної служби України від 14.07.2015 № 783/40, який зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15.07.2015 року за № 847/27292 (далі – Регламент), а спеціально уповноваженим органом з питань

ліцензування є Державна регуляторна служба України (далі – ДРС), відповідно до Положення про Державну регуляторну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 року № 724.

Відповідно до статті 5 Закону про ліцензування Експертну раду очолює голова, який за посадою є керівником ДРС. Голова Експертної ради має першого заступника та заступника. Перший заступник голови призначається з представників громадськості, науковців, суб'єктів господарювання або їх об'єднань за результатами обрання його членами Експертної ради. Заступник голови призначається головою Експертної ради з числа державних службовців.

Склад Експертної ради формується за пропозиціями громадських організацій, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, посадових осіб органів ліцензування та наукових установ і затверджується ДРС. Представники громадських організацій, суб'єктів господарювання, їх об'єднань та науковців залучаються до складу Експертної ради у кількості не менш як п'ятдесят відсотків її складу.

Зміни до складу Експертної Ради вносяться наказом ДРС, про що оголошується головуючим на черговому засіданні Ради. Із числа членів Експертної Ради головою призначається секретар Експертної Ради¹.

Виходячи із складу Експертної ради, вона має бути незаангажованою, неупереженою та об'єктивною стороною при прийнятті рішень в сфері ліцензування.

1.18.2

ПЕРЕЛІК ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЕКСПЕРТНО-АПЕЛЯЦІЙНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

До обов'язків Експертної ради належать:

- ◆ розгляд апеляцій та інших скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії органу ліцензування або інших заявників щодо порушення законодавства у сфері ліцензування;
- ◆ розгляд звернень органів ліцензування або ДРС щодо проведення позапланових перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов за:
 - обґрунтованим зверненням фізичної або юридичної особи про те, що внаслідок порушення ліцензійних вимог ліцензійних умов такої особи (особам) було завдано матеріальної шкоди або порушено її (їхні) законні права чи інтереси;
 - повідомленням посадових осіб контролюючих органів про виявлені в ході виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов.

Експертна рада має право:

- ◆ розглядати пропозиції щодо запровадження ліцензування нового чи скасування чинного виду господарської діяльності (частини (частин) виду господарської діяльності) та запитувати необхідні матеріали для їх розгляду;
- ◆ розробляти рекомендації стосовно вдосконалення державної політики у сфері ліцензування;
- ◆ проводити експертизу проектів нормативно-правових актів або пропозицій у сфері ліцензування.

¹ Пункт 5 Регламенту

ПОРЯДОК РОБОТИ ЕКСПЕРТНО-АПЕЛЯЦІЙНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА НЕДОЛІКИ ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ

Відповідно до статті 5 Закону про ліцензування формою роботи Експертної ради є засідання, що проводяться за потреби, але не рідше одного разу на місяць, та є правомочними за присутності не менше, ніж половини членів Експертної ради.

В той же час, проведення позачергових засідань Експертної ради «за потреби» є нечітким та непрозорим механізмом. З метою створення прозорої процедури адміністративного оскарження рішень, дії та бездіяльності органів ліцензування, на законодавчому рівні доцільно було б визначити, за яких умов та на підставі чого може виникати потреба в проведенні позачергових засідань Експертної ради. Наприклад, потребу в проведенні позачергового засідання Експертної ради можна пов'язати із надходженням певної кількості скарг або необхідністю негайного вирішення питання про правомірність і законність діяльності ліцензіата, коли навіть незначне зволікання з прийняттям стосовно ліцензіата рішення про анулювання ліцензії може призвести до негативних наслідків для життя, здоров'я людей, навколишнього природного середовища, безпеки і оборони держави.

Згідно з Регламентом у разі надходження апеляції до ДРС вона реєструється відповідним структурним підрозділом ДРС та надходить безпосередньо до відділу, відповідального за забезпечення діяльності Експертної ради (далі - відділ). Посадова особа відділу протягом **трьох** робочих днів з дня одержання ним апеляції:

- ◆ повідомляє здобувача ліцензії чи ліцензіата і орган ліцензування про прийняття апеляції до розгляду;
- ◆ запрошує відповідного здобувача ліцензії чи ліцензіата і орган ліцензування до участі в засіданні Експертної Ради;
- ◆ запитує в органі ліцензування копії (фотокопії) документів, що стосуються прийняття оскаржуваного рішення;
- ◆ передає заяву (скаргу) до Експертної Ради.

Апеляції розглядаються на засіданні Експертної Ради у строк, що не перевищує десяти календарних днів з дня одержання від органу ліцензування запитуваних документів стосовно оскаржуваного рішення. Орган ліцензування зобов'язаний протягом трьох робочих днів з дня одержання запиту подати ДРС завірені ним запитувані копії (фотокопії) документів, що стосуються оскаржуваного рішення (частини 8 та 9 статті 5 Закону про ліцензування).

У разі неподання органом ліцензування запитуваних документів у встановлений строк Експертна Рада розглядає апеляцію по суті або може відкласти розгляд цієї апеляції з обґрунтуванням причин відкладення розгляду такої справи.

Проте прийняття Експертною радою рішення про відкладення розгляду апеляції у разі неподання органом ліцензування запитуваних документів у встановлений строк має відбуватися за погодженням з апелянтом, що оскаржує рішення, дії або бездіяльність органу ліцензування. Це пов'язано передусім з тим, що ні Законом про ліцензування, ні Регламентом не встановлений строк, на який розгляд апеляції може бути відкладено.

Відповідно до статті 5 Закону про ліцензування у разі недостатньої обґрунтованості в поданих органом ліцензування матеріалах у нього можуть запитуватися додаткові документи, що стосуються прийняття органом ліцензування оскаржуваного рішення. З метою оперативного опрацювання відповідні запити можуть передаватися за допомогою телекомунікаційних засобів.

Апеляція, подана з перевищенням установленого Законом строку набрання чинності рішенням відповідного органу ліцензування, Експертною Радою не розглядається.

Однак строк адміністративного оскарження у Експертній раді рішень, дій або бездіяльності органів ліцензування може бути пропущений апелянтом з поважних причин, тому було б доцільним передбачити можливість відновлення з поважних причин пропущеного строку. Звичайно, в такому випадку апелянт має довести до відома Експертної ради причини, що заважали йому подати апеляцію у визначений строк.

Ще одним проблемним питанням у процедурі адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності органів ліцензування є відсутність у Законі про ліцензування різниці між апеляціями скаргами та заявами, і їх хаотичне використання в Законі про ліцензування і Регламенті.

Наприклад, статтею 5 Закону про ліцензування визначено, що у разі надходження до ДРС апеляції, нею до Експертної ради чомусь передається заява (скарга), а на засіданні вже знову розглядається апеляція.

Зазначена колізія створює правову невизначеність при застосуванні процедури адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності органів ліцензування і робить її нечіткою та непрозорою.

Статтею 5 Закону про ліцензування встановлено, що форма подачі апеляції є довільною. До апеляції додаються документи, що підтверджують її обґрунтованість.

Ліцензія, стосовно якої орган ліцензування прийняв рішення про анулювання і щодо якої Експертною радою розглядається апеляція на рішення органу ліцензування, є чинною до дня прийняття відповідного рішення ДРС.

Норма про призупинення рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії до винесення Експертною радою відповідного рішення є важливою та необхідною для сумлінного ліцензіата. В той же час, якщо мова йде про ліцензіата, який здійснює господарську діяльність з порушенням вимог чинного законодавства, та може спричинити своїми діями шкоду, то навряд чи доцільно чекати завершення процедури адміністративного оскарження рішення органу ліцензування, адже таке зволікання у часі може мати катастрофічні наслідки.

З метою попередження настання негативних наслідків від незаконної діяльності ліцензіата або їх мінімізації доцільно передбачити можливість зупинення дії ліцензії на період оскарження рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії. Зупинення дії ліцензії слід передбачити щодо небезпечних видів ліцензованої господарської діяльності і тільки за вчинення тих порушень, що безпосередньо можуть вплинути на настання негативних наслідків та спричинити шкоду.

Так, наприклад, за суттєві порушення вимог законодавства в сфері поведінки з особливо небезпечними відходами, дію ліцензії слід зупинити, а не чекати результату оскарження рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії.

1.18.4

ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ЕКСПЕРТНОЮ РАДОЮ ПИТАНЬ ПРО ПРОВЕДЕННЯ ПОЗАПЛАНОВОЇ ПЕРЕВІРКИ ЛІЦЕНЗІАТА

Відповідно до пункту 7 Регламенту та статті 19 Закону про ліцензування звернення органів ліцензування або ДРС щодо проведення позапланових перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов, які надходять до Експертної Ради, реєструються відповідним структурним підрозділом ДРС та надходять безпосередньо до відділу. Такі звернення опрацьовуються відділом та вносяться до порядку денного засідання Ради, що відбудеться найближчим часом.

Експертна рада розглядає звернення органів ліцензування або ДРС щодо проведення позапланових перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов та погоджує їх проведення або відмовляє з наступних підстав:

- ◆ за обґрунтованим зверненням фізичної або юридичної особи про те, що внаслідок порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов такої особи (особам) було завдано матеріальної шкоди або порушено її (їхні) законні права чи інтереси (*пункт 4 частини 9 статті 19 Закону про ліцензування*);
- ◆ за повідомленням посадових осіб контролюючих органів про виявлені в ході виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов (*пункт 5 частини 9 статті 19 Закону про ліцензування*);
- ◆ у разі виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових або електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування відповідно до вимог цього Закону, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині (зокрема, повідомлення про зміну даних, зазначених у підтвердних документах) або перевірки достовірності відповідної інформації (*пункт 2 частини 9 статті 19 Закону про ліцензування*).

Доведення доцільності проведення органом ліцензування позапланової перевірки ліцензіата на підставах, передбачених пунктами 4 і 5 частини дев'ятої статті 19 Закону про ліцензування, покладається на юридичну або фізичну особу, яка подала відповідне звернення (повідомлення), для чого такі особи або їхні представники запрошуються на засідання Ради.

1.18.5

ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ ЕКСПЕРТНОЮ РАДОЮ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЧИ СКАСУВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ, ВДОСКОНАЛЕННЯ СФЕРИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА ЗВЕРНЕНЬ ПРО ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЄКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ АБО ПРОПОЗИЦІЙ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Регламентом передбачено, що звернення про розгляд пропозицій щодо запровадження ліцензування нового чи скасування ліцензування чинного виду господарської діяльності (частини виду господарської діяльності); розроблення рекомендацій стосовно вдосконалення державної політики у сфері ліцензування; про експертизу проєктів нормативно-правових актів або пропозицій у сфері ліцензування реєструються відповідним структурним підрозділом ДРС та надходять безпосередньо до відділу (у разі якщо таке звернення адресовано Експертній Раді) або до іншого підрозділу ДРС за дорученням голови Служби.

Після надходження таких звернень працівники відділу надсилають їх засобами зв'язку (у тому числі електронними засобами зв'язку) членам Експертної Ради для вивчення та підготовки позиції до засідання Ради. Секретар Експертної Ради щодо кожного звернення визначає члена Експертної Ради (далі - відповідальний член Ради), відповідального за вивчення громадської думки стосовно такого звернення.

Відповідальний член Експертної Ради зобов'язується до засідання Експертної Ради неупереджено та об'єктивно провести вивчення громадської думки щодо звернення і доповісти на засіданні Експертної Ради про результати.

ДРС має право на виконання завдань Ради отримувати від органу ліцензування копії документів, які стосуються прийнятого ним рішення, що оскаржується, та залучати на громадських засадах державних службовців, науковців та інших фахівців (за згодою їхніх керівників) для одержання консультацій та проведення експертизи документів у сфері ліцензування, а також запитувати і отримувати інформацію, документи чи матеріали.

1.18.6

ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЕКСПЕРТНОЮ РАДОЮ

Розгляд питань та прийняття рішень Радою проводяться колегіально. Після закінчення обговорення винесених на розгляд засідання Експертної ради питань, Експертна рада переходить до голосування. Рішення Експертної Ради приймається більшістю голосів її членів і оформлюється протоколом, що підписується особою, яка головує на засіданні Експертної Ради, та секретарем Експертної Ради. Витяг з протоколу у частині прийнятих Експертною Радою рішень розміщується на офіційному сайті ДРС.

Рішення Експертної Ради щодо розгляду апеляцій або інших скарг здобувачів ліцензії чи ліцензіатів, проектів нормативно-правових актів та/або пропозицій про запровадження чи скасування ліцензування виду господарської діяльності є обов'язковими для розгляду ДРС у триденний строк з дня ухвалення відповідного рішення Експертною Радою і є підставою для видання ДРС розпорядження про задоволення апеляції або про відхилення апеляції, про розгляд скарг, про погодження чи відхилення проектів нормативно-правових актів та/або усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Видане ДРС розпорядження надсилаються відповідному органу ліцензування та здобувачеві ліцензії, ліцензіату чи заявнику протягом трьох робочих днів з дня їх прийняття.

Інформація про результати діяльності Ради оприлюднюється на офіційному веб-сайті ДРС.

Виходячи з наведеного, існування Експертно-апеляційної ради - незалежного та постійно діючого колегіального органу адміністративного оскарження дій, рішень та бездіяльності органів ліцензування - є найкращим прикладом застосування процедури адміністративного оскарження. Саме завдяки залученню до складу Експертно-апеляційної ради представників громадських організацій, суб'єктів господарювання, їх об'єднань та науковців, в кількості не менш як п'ятдесят відсотків її складу, зберігається неупередженість та об'єктивність при прийнятті нею рішень.

Діяльність Експертно-апеляційної ради значно ефективніше захищає права та законні інтереси суб'єктів господарювання, ніж адміністративне оскарження дій, рішень та бездіяльності органів державної влади до органів, у підпорядкуванні яких вони знаходяться.

ВСІ ОКРЕСЛЕНІ В РОЗДІЛІ ІІІ ЦЬОЇ БІЛОЇ КНИГИ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО РОБОТИ ЕКСПЕРТНО-АПЕЛЯЦІЙНОЇ РАДИ ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ, НАПРИКЛАД, ШЛЯХОМ:

- 1 Розмежування понять «апеляція», «заява», «скарга» або застосування одного із зазначених визначень.
- 2 Встановлення підстави для проведення позачергових засідань Експертно-апеляційної ради.
- 3 Отримання погодження апелянта (заявника, скаржника) про відкладення розгляду його апеляції (скарги, заяви).

- 4 Встановлення строку, на який може бути відкладено розгляд апеляції (скарги, заяви).
- 5 Встановлення можливості відновлення пропущеного апелянтом (заявником, скаржником) з поважних причин строку для оскарження рішень, дій та бездіяльності органів ліцензування.
- 6 Запровадження санкції «зупинення дії ліцензії» на час оскарження ліцензіатом рішення органу ліцензування про анулювання ліцензії для небезпечних видів господарської діяльності і у разі прийняття органом ліцензування рішення про анулювання ліцензії за вчинені ліцензіатом суттєві порушення вимог ліцензійних умов.

2.1

ПРОБЛЕМИ ВИБОРУ РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ НОРМ

Зважає досконалості нормативного регулювання у сфері ліцензування також і наявність положень, які закріплені на неналежному рівні (зазвичай на нижчому, аніж це потрібно, встановлюються власними актами регуляторних органів). Це може призводити до встановлення додаткових обтяжливих вимог для суб'єкта господарювання.

Проблеми вибору рівня закріплення норм у ліцензуванні, пов'язані з неузгодженням положень Закону про ліцензування з деякими положеннями інших законодавчих актів, таких як Закон про адмінпослуги та Господарський кодекс України. Таким чином зустрічаються наступні протиріччя щодо:

- ◆ рівня закріплення вичерпного переліку документів, що додаються до заяви про видачу ліцензії (Див. пункт 5.1.2 Розділу 1),
- ◆ рівня закріплення органів ліцензування (Див. пункт 5.1.1 Розділу 1),
- ◆ нормативного рівня закріплення переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги (Див. пункт 5.1.3 Розділу 1),
- ◆ рівня закріплення особливостей ліцензування,
- ◆ рівня закріплення підстав для анулювання.

ЩОДО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Закон про ліцензування передбачає здійснення ліцензування «з урахуванням особливостей, передбачених іншими Законами» та «відповідно до інших Законів». Проте, зустрічаються випадки, коли особливості ліцензування встановлюється на рівні підзаконного акту, що суперечить нормам Закону про ліцензування та розширює сферу застосування особливостей. Так, пункт 9 частини 1 статті 7 Закону про ліцензування містить посилання на особливості ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, встановлені Законом України «Про архітектурну діяльність». Проте в самому Законі України «Про архітектурну діяльність» такі особливості не встановлені¹.

Особливості ліцензування даного виду господарської діяльності встановлюються на рівні підзаконного акту - постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396².

ЩОДО РІВНЯ ЗАКРІПЛЕННЯ ПІДСТАВ ДЛЯ АНУЛЮВАННЯ

Як відомо, анулювання ліцензії є адміністративно-господарською санкцією у розмінні Господарського кодексу України³ (далі – ГКУ). Одночасно норма ч. 2 ст. 238 Господарського кодексу України встановлює, що адміністративно-господарські санкції можуть бути встановлені виключно законами⁴.

Однак, зустрічаються випадки, коли підстави для анулювання ліцензії встановлюються на рівні підзаконного акту, що прямо суперечить нормам ГКУ. Наприклад, на підзаконному рівні зустрічаються випадки закріплення підстав для анулювання

¹ Стаття 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396 - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF>

³ Відповідно до статті 239 Господарського Кодексу України анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності є адміністративно-господарською санкцією.

⁴ Частина 2 статті 238 Господарського Кодексу України - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

ліцензії на будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками¹, ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів)² тощо.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Виключити з пункту 9 частини першої статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» посилання на особливості, встановлені в Законі України «Про архітектурну діяльність»,
- ◆ Скасувати підстави для анулювання ліцензії, не визначені на рівні Закону.

2.2

ЦІЛІСНІСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ

Пропри, задекларовану цілісну та уніфіковану процедуру ліцензування, яка визначається рамковим Законом про ліцензування, норми про ліцензування містяться в **379** нормативно-правових актах (Див. Таблиця №1). В кожному випадку суб'єкту господарювання необхідно звернутися мінімум до **двох** нормативно-правових актів для того, аби дізнатися про процедуру і вимоги до ліцензування (до закону про ліцензування та до відповідних ліцензійних умов). Проте, зустрічаються випадки, коли суб'єкту господарювання необхідно звертатися до більше ніж **двох** НПА. Так, при отриманні ліцензії на брокерську діяльність суб'єкту господарювання необхідно ознайомитися мінімум з **8** нормативно-правовими актами.

Така розгалуженість нормативного регулювання пояснюється наявністю багатьох відсильних норм у ліцензуванні. Ідея останніх закладена на рівні рамкового Закону про ліцензування при регламентації вичерпного переліку вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпного переліку документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, які встановлюються на рівні ліцензійних умов.

Необхідність звертатися до невизначеного кола нормативно-правових актів у сфері ліцензування потребує більше часу від суб'єкта господарювання для отримання необхідної інформації, може призвести до несприйняття суб'єктом господарювання усіх вимог, що до нього ставляться, породжує правові колізії та невизначеності.

МОЖЛИВІ ЗАХОДИ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Уніфікація процедури ліцензування,
- ◆ Зменшення використання відсильних норм.

¹ П. 21 Постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 № 1396 - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF>

² Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Порядку зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів)» від 14.05.2013 № 816 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0862-13>

3 | ЯКІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Якість організаційної імплементації проявляється в практичній імплементації нормативно закріплених положень, їх практичній реалізації, в застосуванні положень процедурних норм у сфері ліцензування, їх вплив на регуляторні органи, державу в цілому та заінтересованих суб'єктів господарювання.

Для надання оцінки організаційній імплементації процедури ліцензування нами було проаналізовано реальну доступність процедур для бізнесу, спроможність органів ліцензування організувати надання процедури ліцензування та вартість реалізації процедури ліцензування як для бізнесу, так і для органів ліцензування.

3.1

РЕАЛЬНА ДОСТУПНІСТЬ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ БІЗНЕСУ

Реальна доступність процедури для бізнесу нерозривна пов'язана зі спроможністю органу ліцензування організувати цю процедуру.

В попередньому розділі нами було розглянуто проблему неможливості подачі в електронному вигляді документів для отримання ліцензії. Це однозначно не робить процедуру ліцензування більш доступнішою для бізнесу, проте і не робить її неможливою. У суб'єкта господарювання завжди залишаються варіанти направити документи поштою або безпосередньо звернутися до органу ліцензування, хоча це займає зайвий час та грошові витрати.

Доступність процедури для бізнесу також проявляється в його можливості ознайомитися з процедурою отримання ліцензії на той чи інший вид господарської діяльності на сайтах органів ліцензування. Зазвичай органи виділяють окремі сторінки процедури ліцензування, де пояснюють як суб'єктам господарювання отримати ліцензії, або дану інформацію можливо знайти в розділі «адміністративні послуги».

Проаналізувавши веб-сайти органів, нами було виявлено **34** випадки зі **135** нерозміщення на своєму веб-сайті інформації про порядок отримання ліцензії. У переважній більшості випадків таку інформацію не розміщують органи ліцензування, які є місцевими органами виконавчої влади. Це може ускладнювати отримання ліцензії здобувачами ліцензії на місцях. Однак, суб'єкт завжди самостійно може дослідити нормативне поле у сфері ліцензування певного виду господарської діяльності та визначити відповідну процедуру ліцензування, хоча це й займе у нього додатковий час.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Реалізувати можливість електронного ліцензування;
- ◆ Розміщувати інформацію у сфері ліцензування на усіх веб-сайтах органів ліцензування.

3.2

ВАРТІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ

Відповідно до статті 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» 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. Плата за видачу ліцензії, що видана Радою міністрів Автономної Республіки Крим або місцевим органом виконавчої влади, становить **10%** від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття рішення про видачу ліцензії.

Крім того, переоформлення ліцензії є безоплатним.

Плата за видачу ліцензії, що видана органом ліцензування, який є центральним органом виконавчої влади або державним колегіальним органом, зараховується до Державного бюджету України.

Плата за видачу ліцензії, що видана Радою міністрів Автономної Республіки Крим, зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим.

Плата за видачу ліцензії, що видана органами ліцензування, які є місцевими органами виконавчої влади, зараховується до відповідного місцевого бюджету.

ДЛЯ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ (ЗДОБУВАЧІВ ЛІЦЕНЗІЙ)

ПРОБЛЕМА: ВИСОКИЙ ЗАГАЛЬНИЙ РОЗМІР ПЛАТЕЖІВ, ЯКІ НЕОБХІДНО СПЛАТИТИ ДЛЯ ОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ

Крім справляння разової плати за видачу ліцензії, здобувачу, також необхідно до отримання ліцензії здійснити ряд фінансових та часових витрат, які безпосередньо пов'язані з виконанням певних вимог, передбачених Ліцензійними умовами у відповідних сферах.

Наприклад: здобувачу ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики (надання стоматологічних послуг) для забезпечення відповідності ліцензійним умовам, необхідно придбати обладнання на суму, що орієнтовно складає **500 000 грн** та витратити близько **5 000 грн** на адміністративно-організаційні заходи.

РОЗРАХУНОК ВИТРАТ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА НА ВИКОНАННЯ ВИМОГ РЕГУЛЮВАННЯ У 2015 РОЦІ

(витрати на обладнання **однієї** стоматологічної установки, найму **3** осіб та оренди приміщення – **20 м²**).

№	Найменування оцінки	У перший рік (стартовий рік впровадження регулювання)	Періодичні (за наступний рік)	Витрати за 5 років
ОЦІНКА «ПРЯМИХ» ВИТРАТ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА НА ВИКОНАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ				
1	Придбання необхідного обладнання (пристроїв, машин, механізмів) – 10 позицій	500 000		0
2	Процедури перевірки та/або постановки на відповідний облік у визначеному органі державної влади чи місцевого самоврядування	0		0
3	Процедури експлуатації обладнання (експлуатаційні витрати – витратні матеріали)	0		0
4	Процедури обслуговування обладнання (технічне обслуговування)	0		0

5	<i>Інші процедури:</i> Придбання (оренда) приміщення	8 000		480 000
	Найм працівників	12 000		720 000
	Отримання Висновку Санітарно-епідеміологічної служби	1 000		0
6	Разом, гривень	521 000	X	1 200 000
7	Кількість суб'єктів господарювання, що повинні виконати вимоги регулювання, одиниць		700	
8	Сумарно, гривень	364 700 000		840 000 000
ОЦІНКА ВАРТОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА ЩОДО ВИКОНАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗВІТУВАННЯ				
9	Процедури отримання первинної інформації про вимоги регулювання	3x30=90		0
10	Процедури організації виконання вимог регулювання	80x30=2 400		0
11	Процедури офіційного звітування	5x30=150		750
12	Процедури щодо забезпечення процесу перевірок	16x30=480		960
13	<i>Інші процедури:</i> Плата за видачу ліцензії (вартість ліцензії – одна мінімальна з/п)	1 378		0
14	Разом, гривень	4 498		1 710
15	Кількість суб'єктів малого підприємництва, що повинні виконати вимоги регулювання, одиниць		700	
16	Сумарно, гривень	3 148 600		1 197 000

ПРОБЛЕМА: ВИМУШЕНІСТЬ СУБ'ЄКТА ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗВЕРТАТИСЯ ДО ПОСЛУГ ТРЕТІХ ОСІБ (КРІМ ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ)

В більшості випадків, ліцензійні умови провадження видів господарської діяльності є складними, не прозорими та містять значну кількість відсильних норм. Прикладом цього є Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики.

Таким чином, суб'єкти господарювання вимушені звертатися до посередницьких компаній, які надають послуги з оформлення документів, необхідних для отримання ліцензій. У такому разі, витрати на отримання ліцензії зростають у два-три рази.

ПРОБЛЕМА: ВІДСУТНЯ МОЖЛИВІСТЬ ПОДАВАТИ ДОКУМЕНТИ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ ОТРИМАННЯ ЛІЦЕНЗІЇ, ОРГАНУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ, ЯКИЙ ВИДАЄ ЇХ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ РІВНІ, В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ

На сьогодні у органів ліцензування відсутня технічна можливість отримувати в електронному вигляді заяву для одержання ліцензії та документів, що додаються до неї. Суб'єкти господарювання (здобувачі ліцензій), зазвичай, не використовують можливість подавати документи, необхідні для отримання ліцензії, поштовим відправленням з описом вкладенням, оскільки не вважають такий спосіб подання захищеним. Це призводить до витрачання ними зайвих коштів на подання пакету документів безпосередньо до органу ліцензування.

Наприклад: протягом 2015-2016 рр., ліцензію на право виробництва лікарських засобів; оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів, отримало **1 242** суб'єкта господарювання. Припущено, що **10%** з них направили документи поштою. Однак, **90%** подали документи до органу ліцензування – Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, власноруч.

Таким чином, витрати одного здобувача ліцензії на подання документів безпосередньо до Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, складала близько **720 грн** (**3** доби(**30 грн** X **3** (доби) = **90 грн**, квитки (**280 грн** (середня вартість квитка) X **2** = **560 грн**, папір – **70 грн**). Загалом, зайві витрати для **1 000** здобувачів ліцензій складала близько **720 000 грн**.

ДЛЯ ОРГАНІВ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

ПРОБЛЕМА: ВІДСУТНЯ МОЖЛИВІСТЬ ОТРИМУВАТИ ЗАЯВИ ПРО ВИДАЧУ ЛІЦЕНЗІЙ ТА ДОКУМЕНТІВ, ЩО ДО НЕЇ ДОДАЮТЬСЯ В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ

Відсутність електронного ліцензування для органів ліцензування також є проблемою, як і для бізнесу. Адже відсутність електронної процедури уповільнює документообіг, вимагає додаткового часу кожному співробітнику органу ліцензування. Це в свою чергу підвищує завантаженість працівників та аж ніяк не сприяє продуктивнішій праці.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Реалізація електронного ліцензування;
- ◆ Усунення зайвих адміністративних процедур для бізнесу.

РОЗДІЛ ЧЕТВЕРТИЙ: ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Аналізуючи три попередні розділи, присвячені існуючому регулюванню ліцензування, приходимо до висновку, що головною проблемою існуючих в ньому проблем є непослідовність державної політики у сфері ліцензування та відсутність єдиної концепції системи ліцензування. Це нерозривно пов'язано з відсутністю єдиного методологічного підходу до регулювання усієї дозвільної системи.

Повертаючись до Концепції інтегрованої дозвільної системи, у цьому розділі до Вашої уваги ми запропонуємо Методологію застосування інструментів обмеження доступу до ринків (далі – Методологія), яка би стала невід'ємною складовою при регламентації Інтегрованої дозвільної системи.

На основі запропонованої Методології ми розглянемо доцільність застосування інструменту ліцензування та продемонструємо:

- ◆ помилкове застосування обраного інструменту регулювання, при якому обраний спосіб державного регулювання та інструмент не відповідають заявленим цілям регулювання;
- ◆ невідповідно обтяжливе регулювання, при якому безпідставно обрано занадто жорсткий інструмент регулювання до правовідносин, що не несуть значної загрози заподіяння шкоди життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, її економічним інтересам.

Перед тим як перейти до пропозиції щодо використання Методології та аналізу доцільності застосування ліцензування при регламентації тих чи інших правовідносин, ми проведемо аналіз сучасного стану застосування інструменту ліцензування.

Окрім низки нормативних та процедурних недоліків у сфері ліцензування, існуюче регулювання також характеризується проблемами у сфері застосування інструменту ліцензування. Зокрема, це пов'язано з невідповідністю застосування ліцензування встановленим принципам; неврахування інших інструментів (засобів) регулювання в певній сфері правовідносин. **Для виявлення проблем** у поточному регулюванні застосування інструменту ліцензування ми керувалися:

- 1) принципом пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави, що передбачає:
 - ◆ 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;
 - ◆ ліцензування виду господарської діяльності застосовується лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання¹.
- 2) принципом рівності прав суб'єктів господарювання, що передбачає уникнення необґрунтованих обтяжень та зайвих адміністративних процедур при ліцензуванні².

Співставлення ліцензованих видів господарської діяльності з вищезазначеними принципами ліцензування виявило такі **головні проблеми**:

- ◆ обумовлення ліцензування іншими формами обмеження доступу до ринків;

¹ Пункт 4 частина 1 стаття 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII
² Пункт 5 частина 1 стаття 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII

◆ наявність надмірного регулювання, при якому обрано одразу декілька інструментів одночасно для регулювання одних і тих самих правовідносин, що призводить до подвійного регулювання та додаткового регуляторного навантаження на бізнес (Див. пункт 1.3. Розділу 3).

1 | ОБУМОВЛЕННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ІНШИМИ ФОРМАМИ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ

В нормативному регулюванні системи ліцензування зустрічаються випадки, коли отримання ліцензії можливе лише за наявності у суб'єкта господарювання спеціального статусу, або лише після реєстрації у відповідному реєстрі, або лише після того, як останній стане учасником громадської організації.

Так, наприклад, отримання ліцензії на здійснення діяльності із зберігання активів пенсійних фондів можливо тільки за умови членства щонайменше в одному об'єднанні професійних учасників ринку цінних паперів та/або саморегулювній організації, що об'єднує професійних учасників ринку цінних паперів за відповідним видом професійної діяльності та включення ліцензіата (крім банку) до державного реєстру фінансових установ, які надають фінансові послуги на ринку цінних паперів¹.

Ще одним прикладом слугує необхідність мати статус експлуатуючої організації (оператора) для отримання ліцензії на діяльність експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки².

Усього таких побічних обмежень на шляху до отримання ліцензії, не включаючи отримання проміжних документів, необхідних для видачі ліцензії, нами зафіксовано:

- ◆ Спеціальних статусів – **84** випадки (Див. Таблиця №20),
- ◆ Необхідності бути включеним до певного реєстру – **41** випадок (в **8** випадках це співпадає з необхідністю набуття спеціального статусу, тобто даний статус набувається, шляхом потрапляння до певного реєстру) (Див. Таблиця №16),
- ◆ Бути учасником саморегулювних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування – в **7** випадках при отриманні певних ліцензій на професійну діяльність на ринку цінних паперів.

Інструмент ліцензія за своєю правовою природою є найтяжчим інструментом та застосовується лише у випадках, коли інших інструментів (засобів) регулювання недостатньо. В даних випадках отримання ліцензії обумовлене рядом побічних дій (включенням до реєстру, набуттям спеціального статусу, обов'язкове вхідження до саморегулювної організації), що прямо суперечить правовій природі та принципам ліцензування. Окрім цього, такі побічні вимоги створюють додаткові адміністративні бар'єри при ліцензуванні, а також збільшують витрати як суб'єкта господарювання, так і держави.

¹ Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку "Про затвердження Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії" від 14.05.2013 № 817 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0854-13>

² Згідно пункту 5 частини 1 статті 1 Закону України "Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії" від 11.01.2000 № 1370-XIV, експлуатуюча організація (оператор) - призначена державою юридична особа, яка провадить діяльність, пов'язану з вибором майданчика, проектуванням, будівництвом, введенням в експлуатацію, експлуатацією, зняттям з експлуатації ядерної установки або вибором майданчика, проектуванням, будівництвом, експлуатацією, закриттям сховища для захоронення радіоактивних відходів; забезпечує ядерну та радіаційну безпеку, фізичний захист ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів на всіх етапах їх життєвого циклу і несе відповідальність за ядерну шкоду.

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ:

- ◆ Скасувати побічні обмеження для суб'єктів господарювання при ліцензуванні;
- ◆ Застосовувати ліцензування лише у випадках, коли інших інструментів (засобів) регулювання недостатньо, при регулюванні сфер діяльності, які становлять найбільшу суспільну небезпеку для життя, здоров'я людей, навколишнього середовища, безпеки та оборони.

ЕФЕКТИВНІСТЬ

ЗАСТОСУВАННЯ

ЛІЦЕНЗУВАННЯ

2 | МЕТОДОЛОГІЯ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ

2.1

ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ СПОСОБУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ «ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ»

Спосіб «**Обмеження доступу до ринків**» – це сукупність інструментів державного регулювання, за допомогою яких суб'єкт господарювання отримує можливість виходу на ринок для виробництва товарів, надання послуг та виконання робіт або отримує право на вчинення окремої дії чи доступу до об'єкту в процесі провадження господарської діяльності.

Офісом пропонується залишити **5 інструментів** державного регулювання, які законодавчо будуть регламентувати вихід на ринок суб'єктів господарювання:

- ◆ Ліцензія
- ◆ Дозвіл
- ◆ Декларація
- ◆ Свідоцтво
- ◆ Повідомлення

Серед них:

Комплексними інструментами, які встановлюють необхідність мати матеріально-технічну базу і компетентний персонал пропонується визначити:

- ◆ Ліцензія
- ◆ Декларація

Спеціалізованими інструментами доступу до ринку визначити:

- ◆ Дозвіл
- ◆ Свідоцтво
- ◆ Повідомлення

Метою регулювання обмеження доступу до ринків має бути:

- ◆ запобігання (або, принаймні, мінімізація) шкідливому впливу від діяльності суб'єкта господарювання на життя та здоров'я населення, навколишнє природне середовище, безпеку, оборону та економічні інтереси держави, а також на немайнові блага громадян;
- ◆ забезпечення мінімально допустимої якості товарів та послуг, які виробляють/ надають суб'єкти господарювання.

Виходячи з такої мети регулювання, пропонується виділити наступні критерії державного регулювання обмеження доступу до ринків:

Критерії способу:

- ◆ Необмеженість ресурсу;
- ◆ Зменшення шкідливого впливу від господарської діяльності;
- ◆ Забезпечення якості товарів та послуг;
- ◆ Спрямованість товарів, робіт та послуг на внутрішній ринок;
- ◆ Вільна конкуренція;
- ◆ Підтвердження фактів;
- ◆ Підтвердження відповідності;
- ◆ Мінімізація ризиків;
- ◆ Відсутність державної заборони (захист суспільної моралі).

Критерій **«Необмеженість ресурсу»** застосовується з метою відокремлення способу державного регулювання «Обмеження доступу до ринків» від способу державного регулювання «Доступ до спільного ресурсу». Застосування даного критерію здійснюється до видів господарської діяльності, які передбачають використання відновлювального ресурсу (тобто ресурсу, який швидко відтворюється) або невичерпного ресурсу, тому держава не має потреби встановлювати будь-які обмеження при його використанні. Доступ до необмеженого ресурсу має будь-який суб'єкт господарювання, наприклад, будь-який суб'єкт господарювання може займатися роздрібною торгівлею лікарськими засобами, отримавши відповідну ліцензію. Однак, регулювання вилову водних біоресурсів здійснюється в рамках способу «Доступ до спільного ресурсу», оскільки нераціональне використання ресурсу може призвести до його повного вичерпання, тому держава встановлює певні обмеження та розподіляє права на його використання серед користувачів. До останнього способу також відноситься регулювання права на використання номерного ресурсу, обсяги якого є обмеженими, вичерпними та виділяються/ встановлюються державою.

Критерій **«Зменшення шкідливого впливу від господарської діяльності»** передбачає, що регулювання господарської діяльності в рамках способу «Обмеження доступу до ринків» здійснюється з метою мінімізації шкідливого впливу від діяльності суб'єкта господарювання на життя та здоров'я населення, оточуюче природне середовище, безпеку та оборону державу, економічні інтереси держави та на немайнові блага громадян. Так, наприклад, з метою недопущення шахрайства з коштами держави та приватних осіб, запроваджується ліцензування банківської діяльності.

Критерій **«Забезпечення якості товарів та послуг»** передбачає, що регулювання господарської діяльності в межах способу «Обмеження доступу до ринків» здійснюється з метою забезпечення якості товарів та послуг, які виробляють/ надають суб'єкти господарювання. Наприклад, з метою забезпечення надання якісних медичних послуг до медичної практики застосовується такий інструмент, як «Ліцензія». В процесі видачі даної ліцензії перевіряється матеріально-технічна база та компетентність персоналу суб'єкта ринку задля засвідчення його спроможності надавати якісні послуги.

Такий критерій, як **«Спрямованість товарів, робіт та послуг на внутрішній ринок»** застосовується для відмежування способу державного регулювання «Обмеження доступу до ринків» від способу «Зовнішньоекономічна діяльність». Зовнішньоекономічна діяльність передбачає діяльність суб'єктів господарювання з імпорту та експорту товарів, робіт і послуг. Процедура регулювання державою зовнішньоекономічної діяльності спрямовується на ввезення/вивезення якісних товарів, робіт та послуг; насичення внутрішнього ринку необхідною їх кількістю, недопущення випадків нестачі продукції українського походження і виконання

Україною міжнародних зобов'язань щодо обсягів можливого експорту окремих видів продукції, на які запроваджено обмеження. Прикладом віднесення інструменту до способу «Зовнішньоекономічна діяльність» може слугувати дозвіл або сертифікат на ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу.

«Вільна конкуренція» – це критерій, спрямований на відокремлення способу державного регулювання «Обмеження доступу до ринків» від способу державного регулювання «Державне обмеження ринку». При застосуванні способу «Обмеження доступу до ринків» не йде мова про обмеження в доступі на певні ринки окремим суб'єктам господарювання. Зазначений спосіб державного регулювання має на меті тільки встановити особливі процедури та умови, у разі дотримання яких, суб'єкт господарювання отримує право на доступ до ринку. Відсутність вільної конкуренції на певних ринках свідчить про можливість здійснення господарської діяльності на них тільки певними суб'єктами господарювання. Перелік таких суб'єктів господарювання або визначає держава, або він утворився на ринку до введення його державного регулювання. На такому ринку попит споживачів задоволено в повному обсязі існуючим колом суб'єктів господарювання. Такі ринки мають назву ринків, що перебувають у стані природної монополії. Вхідження на ринки нових суб'єктів господарювання є недоцільним та, внаслідок особливостей діяльності, неефективним. Прикладом природної монополії та способу «Державне обмеження ринку» може слугувати господарська діяльність з розподілу електричної енергії.

Критерій **«Підтвердження фактів»** характеризує способу державного регулювання «Державна верифікація». Даний критерій має на меті захист права власності, права користування суб'єктів ринку, шляхом державної фіксації статусу суб'єктів ринку, титулу об'єктів, юридичних фактів, фактів із значною дискрецією (експертиза, авторизація, тощо). Підтвердження фактів із значною дискрецією означає підтвердження характеристик об'єкта, окрім якісних, яке здійснюється в рамках іншого способу. Так, наприклад, свідоцтво про реєстрацію аеродрому засвідчує внесення аеродрому до Державного реєстру цивільних аеродромів України і є способом державного регулювання «Державна верифікація». Свідоцтво про стан вантажу на час навантажування засвідчує транспортні характеристики вантажу та підтверджує відповідність властивостей вантажу заявленим в Декларації про вантаж характеристикам і відноситься до такого способу державного регулювання, як «Державна верифікація».

Критерій **«Підтвердження відповідності»** характеризує способу державного регулювання «Технічне регулювання». Застосування способу державного регулювання «Підтвердження відповідності» передбачає підтвердження відповідності якості вироблених товарів, наданих послуг, виконаних робіт, зокрема, відповідність продукції технічним регламентам, будівельних споруд державним будівельним нормам. Наприклад, сертифікат на садивний матеріал є документом про відповідність, що засвідчує сортові або товарні якості садивного матеріалу.

Критерій **«Мінімізація ризиків»** характеризує способу державного регулювання «Обов'язкова диверсифікація ризиків». В запропонованій Офісом Методології він слугує для відділення способу державного регулювання «Обмеження доступу до ринків» від способу державного регулювання «Обов'язкова диверсифікація ризиків», який регламентує компенсацію завданої порушенням шкоди та зменшення вірогідності настання страхової події. Наприклад, страхове свідоцтво регулюється в рамках способу державного регулювання «Обов'язкова диверсифікація ризиків», є документом суворої звітності, що підтверджує право застрахованої особи на одержання послуг та матеріального забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

Критерій **«Відсутність державної заборони (захист суспільної моралі)»** характеризує способу державного регулювання «Державне обмеження ринку» та має

на меті обмежити обсяги ринків, які мають негативний вплив на життя та здоров'я людей, оточуюче природне середовище, суспільну мораль, повністю заборонити доступ до них або кількісно нормувати обсяги граничнодопустимого негативного впливу на такі ринки від господарської діяльності. Прикладом правильного застосування є заборона доступу суб'єктів господарювання до ринку випуску лотерей, крім суб'єктів державної форми власності. Даний вид діяльності потребує суворого контролю за випуском лотерей, формуванням умов їх проведення, з метою попередження розповсюдження негативного впливу на суспільну мораль азартних ігор, спрямування пристрасті до азартних ігор в певне русло, тощо. Також прикладом способу «Державне обмеження ринку» є дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, коли держава лімітує граничнодопустимі викиди з метою обмеження викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

2.2

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ

В спосіб «Обмеження доступу до ринків» входить **5 інструментів**:

- ◆ ліцензія,
- ◆ дозвіл,
- ◆ свідоцтво,
- ◆ декларація,
- ◆ повідомлення (Див. Таблицю «Доцільність просування інструментів регулювання способом «Обмеження доступу до ринків» на сторінці 104).

ЛІЦЕНЗІЯ – запис в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань або документ про право здійснення юридичними особами та фізичними особами – підприємцями господарської діяльності, що має високий рівень небезпеки для життя і здоров'я громадян, навколишнього природного середовища, економічних інтересів та безпеки держави, внесений, виданий органом ліцензування за результатами оцінки матеріально-технічної бази і кваліфікації персоналу суб'єкта господарювання та прийнятого рішення про видачу ліцензії.

Ознаки:

- ◆ може видаватися лише юридичним особам та фізичним особам-підприємцям;
- ◆ передбачає провадження діяльності з повним циклом;
- ◆ багаторазова/тривала діяльність;
- ◆ може спрямовуватися на продукцію, надання послуг, виконання робіт підвищеної небезпеки;
- ◆ ліцензуванню підлягає діяльність як з об'єктами з обмеженою оборотоздатністю, так і об'єктами вільної оборотоздатності;
- ◆ передбачає наявність вимог до матеріально-технічної бази;
- ◆ передбачає наявність вимог до персоналу;
- ◆ передбачає наявність особливих (специфічних) вимог до провадження діяльності;
- ◆ не передбачає підтвердження кваліфікації, права на надання публічних послуг;

- ◆ передбачає необхідність здійснення попередньої перевірки;
- ◆ наявність дискреції при прийнятті рішення;
- ◆ передбачає необхідність здійснення дистанційного контролю;
- ◆ негативні наслідки: незворотні, зворотні, асиметрія інформації;
- ◆ застосовується до видів господарської діяльності, які мають високий та середній ступінь суспільної небезпеки.

ДОЗВІЛ – запис в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань або документ, на підставі якого юридичним особам та фізичним особам – підприємцям надається право на здійснення окремих дій, заходів та операцій, пов'язаних з провадженням господарської діяльності, в тому числі і з об'єктами рухомого та нерухомого майна, внесений, виданий дозвільним органом на підставі прийнятого ним рішення про видачу дозволу.

Ознаки:

- ◆ може видаватися лише юридичним особам та фізичним особам-підприємцям;
- ◆ передбачає провадження окремої операції чи дії при провадженні господарської діяльності;
- ◆ одноразова операція чи дія;
- ◆ може спрямовується на продукцію, надання послуг, виконання робіт підвищеної небезпеки;
- ◆ об'єкти як обмеженої, так і вільної оборотоздатності;
- ◆ передбачає наявність вимог до матеріально-технічної бази;
- ◆ не обов'язково передбачає наявність вимог до персоналу;
- ◆ не завжди передбачає наявність особливих (специфічних) вимог до провадження діяльності;
- ◆ не передбачає підтвердження кваліфікації, права на надання публічних послуг;
- ◆ не передбачає необхідності здійснення попередньої перевірки;
- ◆ наявність дискреції при прийнятті рішення;
- ◆ не передбачає необхідності здійснення дистанційного контролю;
- ◆ негативні наслідки: незворотні та зворотні;
- ◆ застосовується до видів господарської діяльності, які мають середній ступінь суспільної небезпеки.

СВІДОЦТВО – запис в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань або документ, що підтверджує кваліфікацію фізичної особи та спроможність суб'єкта господарювання якісно надавати публічні послуги (виконувати роботи), виданий уповноваженим органом за результатами проведення екзаменування, атестації, акредитації чи іншого оцінювання.

Ознаки:

- ◆ може видаватися усім суб'єктам: юридичним особам, фізичним особам-підприємцям, фізичним особам;
- ◆ передбачає провадження діяльності з повним циклом;
- ◆ багаторазова/ безстрокова діяльність;

◆ не може спрямовуватися на продукцію, надання послуг, виконання робіт підвищеної небезпеки;

◆ об'єкти вільної оборотоздатності;

◆ не завжди передбачає наявність вимог до матеріально-технічної бази. В даному ракурсі необхідно розмежувати коло суб'єктів, які провадять діяльність:

1) Не має необхідності в наявності матеріально-технічної бази при провадженні діяльності фізичною особою. Адже інструмент «Свідоцтво» підтверджує кваліфікацію, знання та досвід фізичної особи.

2) Є необхідність в наявності матеріально-технічної бази при провадженні діяльності суб'єкта господарювання, адже його спроможність якісно надавати публічні послуги (виконувати роботи) визначається за результатами екзаменування, атестації, акредитації чи іншого оцінювання суб'єкта господарювання, в процесі яких проводиться перевірка в тому числі і достатньої матеріально-технічної бази.

◆ передбачає наявність вимог до персоналу;

◆ не передбачає наявності особливих (специфічних) вимог до провадження діяльності;

◆ передбачає підтвердження кваліфікації, права на надання публічних послуг;

◆ не передбачає необхідності здійснення попередньої перевірки;

◆ наявність дискреції при прийнятті рішення;

◆ не передбачає необхідності здійснення дистанційного контролю;

◆ негативні наслідки: зворотні, асиметрія інформації;

◆ застосовується до видів господарської діяльності, які мають середній та низький ступінь суспільної небезпеки.

ДЕКЛАРАЦІЯ – документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє дозвільний орган про наявність у нього необхідної матеріально-технічної бази та кваліфікованого персоналу для забезпечення в повному обсязі провадження відповідного виду господарської діяльності.

Ознаки:

◆ може подаватися лише юридичними особами та фізичними особами-підприємцями;

◆ передбачає провадження діяльності з повним циклом;

◆ багаторазова/тривала діяльність;

◆ не може спрямовуватися на продукцію, надання послуг, виконання робіт підвищеної небезпеки;

◆ об'єкти вільної оборотоздатності;

◆ передбачає наявність вимог до матеріально-технічної бази;

◆ передбачає наявність вимог до персоналу;

◆ не передбачає наявності особливих (специфічних) вимог до провадження діяльності;

◆ не передбачає підтвердження кваліфікації, права на надання публічних послуг;

◆ не передбачає необхідності здійснення попередньої перевірки;

◆ не передбачає наявності дискреції при прийнятті рішення;

◆ не передбачає необхідності здійснення дистанційного контролю;

- ◆ негативні наслідки: зворотні;
- ◆ застосовується до видів господарської діяльності, які мають середній та низький ступінь суспільної небезпеки.

ПОВІДОМЛЕННЯ – документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, колегіальні органи та місцеві державні адміністрації про початок експлуатації об'єкта, здійснення з ним інших операцій і заходів, а також відповідність об'єкта та своєї господарської діяльності вимогам нормативно-правових актів.

Ознаки:

- ◆ може надсилатися лише юридичними особами та фізичними особами-підприємцями;
- ◆ передбачає провадження окремої операції чи дії при провадженні господарської діяльності;
- ◆ одноразова дія чи операція;
- ◆ не може спрямовуватися на продукцію, надання послуг, виконання робіт підвищеної небезпеки;
- ◆ об'єкти вільної оборотоздатності;
- ◆ не передбачає наявності вимог до матеріально-технічної бази;
- ◆ не передбачає наявності вимог до персоналу;
- ◆ не передбачає наявності особливих (специфічних) вимог до провадження діяльності;
- ◆ не передбачає підтвердження кваліфікації, права на надання публічних послуг;
- ◆ не передбачає необхідності здійснення попередньої перевірки;
- ◆ не передбачає наявності дискреції при прийнятті рішення;
- ◆ не передбачає необхідності здійснення дистанційного контролю;
- ◆ негативні наслідки: зворотні;
- ◆ застосовується до видів господарської діяльності, які мають низький ступінь суспільної небезпеки.

2.3

ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ

Перегляд інструментів державного регулювання полягає в системному аналізі усіх видів регуляторних інструментів за визначеними критеріями. За результатами такого перегляду оцінюється доцільність застосування того чи іншого інструменту.

Мета перегляду – створення ефективної моделі державного регулювання.

З метою визначення доцільності застосування того чи іншого інструменту у відповідних сферах господарської діяльності необхідно розподілити існуючі інструменти **за наступними критеріями:**

- 1) **Визначення суб'єкта на якого спрямоване регулювання (юридична особа, фізична особа – підприємець, фізична особа):** Так, фізична особа може в рамках способу державного регулювання «Обмеження доступу до ринків» отримувати тільки свідоцтво.

2) **Складність господарського процесу (діяльність із повним циклом: виробництво, реалізація продукції, надання послуг, виконання робіт; окрема дія чи операція в процесі діяльності):**

Діяльність із повним циклом – це господарська діяльність постійна/ багаторазова, яка передбачає діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність¹. Господарська діяльність із повним циклом – це професійна діяльність, яка здійснюється на підставі таких інструментів, як ліцензія та декларація, і є основою для суб'єкта господарювання. Наприклад, медична практика; туropераторська діяльність; охоронна діяльність.

Окрема дія чи операція – це елементарна складова господарської діяльності. Наприклад, дозвіл на проведення заходів із залученням тварин є окремою операцією в процесі провадження діяльності у сфері творчості, мистецтва та розваг. Також дозвіл на днопоглиблювальні роботи з поглиблення водних підходів до окремих промислових підприємств є окремою операцією при здійсненні діяльності зі здійснення діяльності з будівництва будівель та споруд.

3) **Тривалість господарського процесу (багаторазова, одноразова):**

Багаторазова – господарська діяльність, яка здійснюється на постійній основі, наприклад, культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Одноразова – окрема дія чи операція, що надається одноразово під час провадження основної господарської діяльності, наприклад, дозвіл на право ведення робіт, пов'язаних з діяльністю щодо охорони і вивчення археологічної спадщини, який видається в процесі провадження наукової діяльності.

4) **Виробництво, випуск, реалізація продукції, надання послуг, виконання робіт підвищеної небезпеки:**

Діяльність або окрема дія чи операція, яка має підвищену здатність заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини, є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру. Наприклад, ліцензія на виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні: такий транспортний засіб є учасником дорожнього руху, який впливає на його безпеку та створює додаткові ризики при експлуатації транспортних засобів.

5) **Визначення оборотоздатності об'єкту (об'єкти, вилучені з цивільного обороту; об'єкти з обмеженою оборотоздатністю; вільна оборотоздатність):**

Об'єкти, вилучені з цивільного обороту – об'єкти на перебування яких у цивільному обороті існує повна заборона з боку держави, наприклад, ядерні матеріали.

Об'єкти з обмеженою оборотоздатністю – види об'єктів цивільних прав, які можуть належати лише певним учасникам обороту або перебування яких у цивільному обороті допускається за наявності у суб'єкта господарювання ліцензії або дозволу. Наприклад, види тварин, які занесені до Червоної книги, зброя, вибухові матеріали промислового призначення, наркотичні речовини, спирт тощо.

¹ Стаття 3 Господарського Кодексу України

Об'єкти з вільною оборотоздатністю – це об'єкти цивільних прав, які можуть вільно відчужуватися та передаватися від одного суб'єкта господарювання до іншого, наприклад, об'єкти тваринного та рослинного світу, які не занесені до Червоної книги.

6 Провадження господарської діяльності передбачає наявність особливих вимог до персоналу:

♦ **освіта** – сукупність знань, умінь та навичок, що забезпечують здатність особи виконувати завдання та обов'язки (роботи) певного рівня професійної діяльності, наприклад, вимогами до провадження медичної практики встановлюються вимоги до наявності персоналу із відповідною медичною освітою¹.

♦ **кваліфікація** – рівень професійної придатності, що забезпечується сукупною наявністю у працівників спеціальних знань, умінь, здібностей, досвіду і трудових навичок та може підтверджуватися присвоєнням відповідних категорій, розрядів тощо. Наприклад, для провадження господарської діяльності з медичної практики, встановлюється необхідність наявності у медичних працівників відповідних кваліфікаційних категорій.

♦ **стан здоров'я** – стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних вад, наприклад, вимогами до провадження діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом встановлюється необхідність для водіїв за результатами медичного огляду не мати протипоказань за станом здоров'я².

♦ **досвід** – сукупність знань, умінь, які здобуваються в практичній (трудовій) діяльності, наприклад, для провадження охоронної діяльності встановлюється необхідність для фахівця з організації заходів охорони мати стаж роботи не менше трьох років за посадами і спеціальністю, визначеними Ліцензійними умовами провадження охоронної діяльності³.

♦ **кількість персоналу**, наприклад, вимогами до провадження діяльності з виробництва лікарських засобів встановлюється, що ліцензіат повинен мати кваліфікований персонал з практичним досвідом роботи у кількості, достатній для забезпечення належного виконання всіх завдань, пов'язаних з його діяльністю⁴.

7 Провадження господарської діяльності передбачає наявність вимог до матеріально-технічного забезпечення:

♦ **наявність приміщення** – місця, в якому провадиться господарська діяльність.

♦ **засобів виробництва** – сукупність предметів та засобів праці, які використовуються в процесі виробництва матеріальних благ, надання послуг, виконання робіт.

¹ П.6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» від 02.03.2016 № 285

² П.10 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом» від 2 грудня 2015 р. № 1001

³ П.14 Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 18.11.2015 № 960

⁴ Пункт 3.1.4. Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібно-торгівлі лікарськими засобами, затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 31.10.2011 № 723

Провадження діяльності передбачає наявність особливих (специфічних) вимог провадження діяльності:

контроль критичних точок – забезпечення контролю усіх етапів виробництва та усіх точок процесу виробництва, зберігання, реалізації продукції, де можуть виникнути небезпечні ситуації, з метою попередження, усунення або зниження до прийняттого рівня безпеки небезпечних чинників. Наприклад, при провадженні діяльності з виробництва спирту етилового законодавством встановлюються вимоги до наявності акцизних складів, які повинні бути обладнані витратомірами - лічильниками обсягу виробленого спирту етилового, які зареєстровані в Єдиному державному реєстрі витратомірів - лічильників обсягу виробленого спирту етилового. Відпуск спирту етилового без наявності витратоміра - лічильника обсягу виробленого спирту етилового забороняється¹.

Або, наприклад, при експлуатації транспортних засобів вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні законодавством встановлюються вимоги щодо обов'язкового проходження габаритно-вагового контролю².

фінансова спроможність – це сукупність характеристик фінансового стану суб'єкта господарювання, які визначають здатність суб'єкта господарювання виконувати свої фінансові зобов'язання перед іншими учасниками і третіми особами. Наприклад, вимогами до провадження діяльності з надання фінансових послуг встановлюються зобов'язання до фінансових установ на будь-яку дату дотримуватися обов'язкових критеріїв і нормативів достатності капіталу та платоспроможності, ліквідності, прибутковості, якості активів та ризиковості операцій, додержання інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами, установлених законами та/або нормативно-правовими актами Нацкомфінпослуг, а також вимог законодавства щодо формування резервного капіталу та інших обов'язкових резервів³.

обов'язковий зовнішній аудит – обов'язкова вимога щодо здійснення в процесі господарської діяльності перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідності вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів⁴. Так, наприклад, вимогами до провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) - діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами) встановлюється зобов'язання ліцензіата щодо проведення аудиту⁵.

обмеження щодо суміщення діяльності – обмеження щодо провадження суб'єктом господарювання **двох** або більше видів діяльності, наприклад, законодавством встановлюється обмеження в наданні певних видів фінансових послуг, зокрема, діяльність з прямого або опосередкованого залучення фінансових активів від фізичних осіб з

¹ Стаття 2 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 № 481/95-ВР

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо збереження автомобільних доріг загального користування» від 27.06.2007 № 879

³ П.34 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)» від 07.12.2016 № 913

⁴ Стаття 3 Закону України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 № 3125-XII

⁵ П.18 Рішеннями Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) - діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами)» від 23.07.2013 № 1281

зобов'язанням щодо наступного їх повернення не може суміщатись з наданням будь-яких фінансових послуг¹;

особливих місць провадження, наприклад, вимогами до провадження діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення встановлюються особливі вимоги до певних місць провадження господарської діяльності, зокрема, така діяльність провадиться на спеціалізованих підприємствах, в стаціонарних пунктах в умовах підприємства, що проводить вибухові роботи, на пересувних пунктах в умовах підприємства, що проводять вибухові роботи²;

ділова репутація – сукупність документально підтвердженої інформації про особу, що дає можливість зробити висновок про відповідність її господарської та/або професійної діяльності вимогам законодавства, а для фізичної особи - також про належний рівень професійних здібностей та управлінського досвіду, а також відсутність в особи судимості за корисливі злочини і за злочини у сфері господарської діяльності, не знятої або не погашеної в установленому законом порядку³.

9 **Критерій «Підтвердження кваліфікації, права на надання публічних послуг»** передбачає доступ на ринок суб'єктів господарювання, шляхом підтвердження його спроможності якісно надавати публічні послуги (виконувати роботи). Характеризує інструмент «Свідоцтво». Наприклад, свідоцтво про акредитацію закладу освіти. Також, цей критерій підтверджує кваліфікацію фізичної особи, її знання та вміння надавати якісні послуги на ринку, наприклад, свідоцтво на право здійснення діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора).

10 **Необхідність проведення попередньої перевірки перед започаткуванням господарської діяльності:** Даний критерій застосовується тільки до видів господарської діяльності, які мають значний ступінь суспільної небезпеки та значну ймовірність настання негативних наслідків у випадку не проведення попередньої перевірки матеріально-технічної бази та компетентності персоналу суб'єкта господарювання перед започаткуванням діяльності. Даний критерій застосовується тільки до інструменту «Ліцензія»;

11 **Дискреція** – право глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону⁴.

Даний критерій притаманний таким інструментам як «Ліцензія», «Дозвіл», «Свідоцтво», адже при їх отриманні відсутній «декларативний/ заявницький принцип» і дозвільний орган має право в межах своїх повноважень приймати рішення щодо видачі/ відмови у видачі дозвільного документу.

12 **Необхідність дистанційного контролю (звітування, повідомлення):**

Дистанційний контроль – це спосіб виконання державними, колегіальними органами та органами місцевого самоврядування своїх повноважень зі здійснення державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання або за місцем провадження ним господарської діяльності. Наприклад, представник органу доходів і зборів здійснює постійний безпосередній

¹ П.2.1. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг «Про затвердження Положення про встановлення обмежень на суміщення діяльності фінансових установ з надання певних видів фінансових послуг» від 08.07.2004 № 1515

² П. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення» від 22.07.2016 № 604

³ Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III

⁴ <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%86%D1%96%D1%8F>

контроль за дотриманням встановленого порядку відпуску з акцизного складу спирту етилового та сплати акцизного податку з нього¹.

13

Рівень негативних наслідків (незворотні наслідки, зворотні наслідки, асиметрія інформації) від провадження господарської діяльності на:

- ◆ Життя та здоров'я населення;
- ◆ Навколишнє природне середовище;
- ◆ Безпеку і оборону держави;
- ◆ Економічні інтереси держави і громадян;
- ◆ Немайнові блага громадян.

Незворотні наслідки – це результат господарської діяльності, дії або операції, при якому спричинена шкода життю та здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу, безпеці і обороні держави, економічним інтересам, немайновим благам громадян не може бути відшкодована в повному обсязі.

Прикладом незворотних наслідків від провадження господарської діяльності для життя та здоров'я людини є: настання, за результатами наданих медичних послуг, смерті людини, втрати людиною органу або його функцій, погіршення функцій органу або, в цілому, функцій організму людини, виникнення у людини психічного захворювання.

Незворотні наслідки для навколишнього природного середовища - забруднення ґрунту небезпечними відходами за результатами здійснення діяльності із поводження з небезпечними відходами.

Незворотні наслідки для безпеки і оборони держави - розголошення державної таємниці внаслідок недостатньої якості та безпеки встановленої суб'єктом господарювання криптографічної системи.

Незворотні наслідки від провадження господарської діяльності на економічні інтереси держави і громадян – незаконні дії та недбалість фінансових установ, наслідком яких може бути втрата коштів (депозитів) громадян.

Зворотні наслідки – це шкода, спричинена господарською діяльністю, яку може бути відшкодовано. Наприклад, пошкоджений об'єкт державної форми власності під час його недбалієї експлуатації можна відновити, відбудувати.

Асиметрія інформації – вплив на немайнові блага громадян, тобто спричинення моральної шкоди людині під час придбання нею товарів, робіт та послуг неналежної якості, яку неможливо було встановити на момент їх придбання споживачем.

14

Ступінь суспільної небезпеки господарської діяльності – співвідношення негативних наслідків до ймовірності їх настання.

Оцінка ступеня суспільної небезпеки господарської діяльності є сумою, яка складається з доданків ймовірності настання та негативних наслідків (Див. Таблицю «Визначення ступеню суспільної небезпеки господарської діяльності» на сторінці 102):

Низький ступінь ризику: від 0 до 32;

Середній ступінь ризику: від 33 - 75;

Високий ступінь ризику: від 76 – 115.

¹ Стаття 2 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 № 481/95-ВР

Ймовірність настання – це негативна подія, яка може наступити у разі невідповідності суб'єкта господарювання вимогам, що пред'являються до зазначеного виду господарської діяльності з боку держави, а саме:

до персоналу:

- ◆ освіта (5);
- ◆ кваліфікація (5);
- ◆ стан здоров'я (5);
- ◆ досвід (5);
- ◆ кількість (5);

до матеріально-технічного забезпечення:

- ◆ наявність приміщення (5);
- ◆ засобів виробництва (5);

до особливих вимог провадження діяльності:

- ◆ контроль критичних точок (5);
- ◆ фінансова спроможність (5);
- ◆ обов'язковий зовнішній аудит (5);
- ◆ обмеження щодо суміщення діяльності (5);
- ◆ наявність особливих місць провадження (5)
- ◆ ділова репутація (5).

Система оцінювання: кожна окрема позиція по 5 балів.

Негативні наслідки – це зворотні, незворотні загрози для:

- ◆ Життя та здоров'я населення;
- ◆ Навколишнього природного середовища;
- ◆ Безпеки і оборони держави;
- ◆ Економічних інтересів держави і громадян;
- ◆ Немайнових благ громадян.

Система оцінювання: кожна позиція по 10 балів.

ВИЗНАЧЕННЯ СТУПЕНЯ СУСПІЛЬНОЇ НЕБЕЗПЕКИ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Визначення ступеня суспільної небезпеки господарської діяльності		Негативні наслідки				
		Дуже низький рівень – 10	Низький рівень – 20	Середній рівень – 30	Високий рівень – 40	Дуже високий рівень – 50
Ймовірність настання	Дуже низький рівень – 13	Низький ступінь – 23	Середній ступінь – 33	Середній ступінь – 43	Середній ступінь – 53	Середній ступінь – 63
	Низький рівень – 26	Середній ступінь – 36	Середній ступінь – 46	Середній ступінь – 56	Середній ступінь – 66	Високий ступінь – 76
	Середній рівень – 39	Середній ступінь – 49	Середній ступінь – 59	Середній ступінь – 69	Високий ступінь – 79	Високий ступінь – 89
	Високий рівень – 52	Середній ступінь – 62	Середній ступінь – 72	Високий ступінь – 82	Високий ступінь – 92	Високий ступінь – 102
	Дуже високий рівень – 65	Середній ступінь – 75	Високий ступінь – 85	Високий ступінь – 95	Високий ступінь – 105	Високий ступінь – 115

Ліцензуванню підлягає діяльність з найвищою ймовірністю настання значних негативних наслідків (високий ступінь суспільної небезпеки та середній) та попереджати таке настання за допомогою здійснення предліцензійної перевірки.

Ліцензія, дозвіл, декларація, свідоцтво, застосовуються до господарської діяльності з **середнім** ступенем суспільної небезпеки.

Декларація, свідоцтво, повідомлення – **низький** ступінь суспільної небезпеки.

В кожному конкретному випадку обрання того чи іншого інструменту державного регулювання до певних правовідносин, необхідно також у сукупності з вищезазначеними критеріями враховувати:

- ◆ міжнародні зобов'язання України;
- ◆ кращі міжнародні практики.

**ДОЦІЛЬНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ РЕГУЛЮВАННЯ
СПОСОБУ «ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКІВ»**

Критерії доцільності застосування/ Інструменти регулювання	Ліцензія	Дозвіл	Свідоцтво	Декларація	Повідомлення
Коло суб'єктів	ЮО, ФОП	ЮО, ФОП	ЮО,ФОП,ФО	ЮО, ФОП	ЮО, ФОП
Складність господарського процесу	Діяльність з повним циклом	Окрема операція чи дія	Діяльність з повним циклом	Діяльність з повним циклом	Окрема операція чи дія
Тривалість господарського процесу	Багаторазовість	Одноразовість	Багаторазовість	Багаторазовість	Одноразовість
Виробництво, випуск, реалізація продукції, надання послуг, виконання робіт підвищеної небезпеки	Так/ Ні	Так/ Ні	Ні	Ні	Ні
Визначення оборотоздатності об'єкту	Обмежена, Вільна	Обмежена, Вільна	Вільна	Вільна	Вільна
Наявність вимог до матеріально-технічної бази	Так	Так	Ні	Так	Ні
Наявність вимог до персоналу	Так	Ні	Так	Так	Ні
Наявність особливих вимог при провадженні діяльності	Так	Так/ Ні	Ні	Ні	Ні
Підтвердження кваліфікації, права на надання публічних послуг	Ні	Ні	Так	Ні	Ні
Необхідність проведення попередньої перевірки	Так	Ні	Ні	Ні	Ні
Дискреція	Так	Так	Так	Ні	Ні
Необхідність специфічного дистанційного контролю	Так	Ні	Ні	Ні	Ні
Рівень негативних наслідків	Незворотні наслідки, Зворотні наслідки, Асиметрія інформації	Зворотні та незворотні наслідки	Зворотні наслідки, Асиметрія інформації	Зворотні наслідки	Зворотні наслідки
Ступінь суспільної небезпеки господарської діяльності	Високий, Середній	Середній	Середній, Низький	Середній, Низький	Низький

3 | РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ДОЦІЛЬНОСТІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Для перегляду інструменту ліцензування нами було проведено **аналіз** таких видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню (всього **229**):

5 випадків застосування

Діяльність з взяття, переробки, зберігання донорської крові та її компонентів, реалізації їх та виготовлених з них препаратів – зобов'язання щодо ліцензування якої наразі опосередковано міститься в Законі про ліцензування

207 законні

Ті, які ліцензуються відповідно до статті 7 Закону про ліцензування

229

17 незаконні

Ті, які підлягають ліцензуванню, проте не містяться в статті 7 Закону про ліцензування

За результатами застосування Методології (Більш детально Див. Таблицю «Результати аналізу доцільності ліцензування видів господарської діяльності») нами встановлено:

1) Ліцензування застосовується **правильно** в **114** випадках:

у 4 випадках

для незаконних ліцензованих видів

у 110 випадках

для тих видів ліцензування, які передбачені статтею 7 Закону про ліцензування

114

2) Ліцензування застосовується **неправильно** в **110** випадках, а саме:

у 44 випадках

отримання ліцензії інструмент ліцензування застосовується невинновато обтяжливо. Невинновато обтяжливе регулювання, при якому безпідставно обрано занадто жорсткий інструмент регулювання до правовідносин, що не несуть значної загрози заподіяння шкоди життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, її економічним інтересам

у 66 випадках

отримання ліцензії інструмент ліцензування застосовується помилково. Помилкове застосування обраного інструменту регулювання, при якому обраний спосіб державного регулювання та інструмент не відповідають заявленим цілям регулювання

110

3 Для діяльності з взяття, переробки, зберігання донорської крові та її компонентів, реалізації їх та виготовлених з них препаратів – слід застосовувати інструмент ліцензування у всіх 5 підвидах.

Таким чином, ліцензування неправильно застосовується у 49%, адже цілі державного регулювання не встановлюються або способи досягнення правильно обраних цілей встановлюються надмірно обтяжливі, нераціональні та неефективні.

3.1

ЩОДО ДЕЯКИХ ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ ВІДПОВІДАЮТЬ КРИТЕРІЯМ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Щодо діяльності з взяття, переробки, зберігання донорської крові та її компонентів, реалізації їх та виготовлених з них препаратів:

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Ліцензія.

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» опосередковано зобов'язує здійснювати ліцензування діяльності з взяття, переробки, зберігання донорської крові та її компонентів, реалізація їх та виготовлених з них препаратів¹.

Відсутність даного виду господарської діяльності в переліку видів ліцензування призвело до того, що державою не визначений орган ліцензування² та не розроблено порядок ліцензування суб'єктів господарювання в даній галузі.

За інформацією МОЗ на сьогодні, господарську діяльність з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів здійснюють 40 закладів охорони здоров'я публічної форми власності (станцій переливання крові), одне приватне підприємство – ТОВ «Сумський обласний центр служби крові» та біля 300 відділень трансфузіології³.

Дана діяльність безпосередньо пов'язана з взяттям крові або її компонентів для подальшого безпосереднього використання їх для лікування, виготовлення відповідних лікарських препаратів або використання у наукових дослідженнях становить високий ступінь суспільної небезпеки та несе значну загрозу життю і здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та безпеці держави.

Провадження діяльності в даній галузі вимагає дотримання спеціальних вимог до матеріально-технічної бази, складу приміщень та їх опорядження, підготовки до роботи приміщень, персоналу, обладнання, техніки безпеки, пожежної безпеки, створення необхідних санітарно-гігієнічних умов виробництва, що гарантують виробництво компонентів і препаратів крові, зокрема, розташування приміщень має відповідати послідовності виконання технологічного процесу, унеможливити перехреснення технологічних, матеріальних та людських

¹ П.12 ч.7 ст. 21 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII - <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

² Постанова Кабінету Міністрів України «ро затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України " № 609 — редакція від 05.08.2015» - <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248423900>

³ Інформація отримана при безпосередньому спілкуванні з представниками Міністерства охорони здоров'я України

потоків, а займатись такою діяльністю можуть особи, які мають відповідну спеціальну освіту і відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам¹.

Тож необхідно застосовувати ліцензування.

Щодо інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей

Відносно новітній вид господарської діяльності в Україні, який направлений на запровадження аутсорсингу в готівково-грошовому обігу НБУ². Створення нової моделі, окремої від банківської інкасації, СІТ (Cash-in-Transit) є намаганням держави зменшити витрати на готівковий обіг та сприяти розвитку конкурентного ринку інкасації.

Щодо діяльності небанківських фінансових установ, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків

Щодо здійснення валютних операцій небанківським фінансовим установам, національним оператором поштового зв'язку

Щодо здійснення валютних операцій банками і філіями іноземних банків

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Ліцензія.

Дані види господарської діяльності підлягають ліцензуванню на підставі Закону України «Про Національний банк України», однак не передбачені в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Переглянувши дані види господарської діяльності на предмет застосування інструментів державного регулювання, Офіс пропонує:

Залишити інструмент ліцензія для даних видів діяльності, адже вони становлять значну суспільну небезпеку для економічних інтересів держави та громадян, передбачають специфічні умови при провадженні діяльності, необхідною є проведення перевірки перед видачою дозвільного документу, адже дана діяльність передбачає пряме або опосередковане залучення фінансових активів від фізичних осіб.

Слід зазначити, що з метою уникнення подвійного навантаження на суб'єктів господарювання та беручи до уваги компетенцію та повноваження органу ліцензування, ліцензію на здійснення валютних операцій банками і філіями іноземних банків слід отримувати під час видачі банківської ліцензії.

3.2

ВИДИ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКІ НЕ ВІДПОВІДАЮТЬ КРИТЕРІЯМ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

Інструмент ліцензування застосовується неправильно в **110** випадках (**49%**):



інструмент ліцензування застосовується помилково в **66** випадках отримання ліцензії. Помилкове застосування обраного інструменту регулювання, при якому обраний спосіб державного регулювання

¹ Згідно зі статтею 74 Основ законодавства України про охорону здоров'я (2801-12)

² Рішення Правління Національного банку України «Про затвердження Концепції організації готівкового обігу в Україні» від 11 серпня 2016 року № 207-рш

та інструмент не відповідають заявленим цілям регулювання. Тобто обрано неправильний спосіб регулювання. Наприклад, ліцензування зовнішньоекономічної діяльності – дані правовідносини регламентують право суб'єкта на здійснення зовнішньоекономічної діяльності з експорту (імпорту) товарів. Ціль – забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку України та забезпечення цілеспрямованого захисту та підтримки вітчизняних товаровиробників на зовнішньому і внутрішньому ринках¹. Реалізація цілей та завдань політики та реалізація права на здійснення зовнішньоекономічних операцій має здійснюватися в рамках способу «Зовнішньоекономічна діяльність» шляхом застосування інструментів, спрямованих на захист внутрішнього ринку та вітчизняних виробників;

інструмент ліцензування застосовується невиправдано обтяжливо в 44 випадках отримання ліцензії. Невиправдано обтяжливе регулювання, при якому безпідставно обрано занадто жорсткий інструмент регулювання до правовідносин, що не несуть значної загрози заподіяння шкоди життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, її економічним інтересам. Тобто, спосіб регулювання обрано правильно, проте інструмент в рамках способу обрано занадто жорсткий. Наприклад, ліцензування туроператорської діяльності не несе значного ризику для життя, здоров'я громадян, навколишнього природного середовища та економічних інтересів країни. Проведення даної діяльності можливе, шляхом подання декларації.

Розглянемо докладніше, види господарської діяльності, які не відповідають критеріям застосування ліцензування.

3.2.1

ДІЯЛЬНІСТЬ У ГАЛУЗІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ

СПОСІБ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ до спільного ресурсу (право на діяльність у галузі телебачення і радіомовлення отримується на конкурсній основі).

ЦІЛЬ РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ:

- ◆ реалізацію свободи слова;
- ◆ реалізація прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації;
- ◆ реалізація прав громадян на відкрите і вільне обговорення суспільних питань.

ЗАВДАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ:

Забезпечення інформаційних потреб громадян, у тому числі забезпечення громадян місцевими новинами².

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

На сьогодні державне регулювання правовідносин у сфері телебачення і радіомовлення полягає в ліцензуванні мовлення та ліцензуванні діяльності провайдерів

¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2012-%D1%80> – Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди» від 27.06.2012 № 413-р.

² Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-ХІІ

на конкурсних засадах та за заявницьким принципом (у випадках, передбачених законом).

Фактично процедура отримання ліцензії полягає в справедливому отриманні суб'єктами господарювання права на спільний ресурс (право на розповсюдження інформації шляхом здійснення мовлення та надання програмних послуг з використанням ресурсу багатоканальних телемереж) через проведення конкурсу, що не відповідає суті ліцензування.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Діяльність у сфері телебачення і радіомовлення передбачає провадження діяльності у межах вільного частотного ресурсу, таким чином доступ до даного ресурсу слід реалізовувати за допомогою способу державного регулювання «Доступ до спільного ресурсу».

Досягнення цілей та виконання завдання політики у галузі телебачення і радіомовлення, а також дотримання конституційних гарантій права на інформацію, закріплених, в статтях 32, 34, 40, 50 Конституції України¹, можливим є через застосування інструменту квотування (виділення квот на підставі проведення конкурсу), який регламентує рівний/справедливий доступ до спільного ресурсу усіх суб'єктів господарювання.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Директива Європейського Парламенту та Ради Європи про аудіовізуальні медіа послуги 2010/13/ЄС від 10 березня 2010 року² наголошує, що традиційні аудіовізуальні медіа послуги, такі як телебачення, відіграють важливу роль для зайнятості населення, для малого та середнього бізнесу, стимулюють економічне зростання країни та приріст інвестицій. Директива встановлює, що країни-члени повинні встановлювати низькі бар'єри при виході на ринок з метою створення вільної конкуренції, рівного ставлення, забезпечення прозорості та стабільності ринку. Директивою встановлюються, зокрема, вимоги оприлюднення даних про осіб відповідальних за інформаційний контент, вимоги до провайдерів медійних послуг, а також вимоги до анонсів програм, реклами та телешопінгу, тощо.

ПРОПОЗИЦІЇ ОФІСУ:

Скасувати ліцензування у галузі телебачення та радіомовлення.

3.2.2

ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ ТА НА СУМІЖНИХ РИНКАХ:

у сфері електроенергетики, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про електроенергетику»;

з транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом;

на ринку природного газу, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ринок природного газу»;

централізоване водопостачання та водовідведення, крім централізованого водопостачання та водовідведення за нерегульованим тарифом;

виробництва теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та

¹ Конституція України

² Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (Text with EEA relevance) - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0013>

постачання теплової енергії, крім виробництва, транспортування та постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом;

з перероблення побутових відходів в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами);

з захоронення побутових відходів в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами).

СПОСІБ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ:

Діяльність у сфері природних монополій має регулюватися в рамках способу державного регулювання «Державне обмеження».

Діяльність на суміжних ринках повинна регулюватися за окремою публічною процедурою, зокрема, доступ до спільного ресурсу слід надавати шляхом проведення аукціону.

ЦІЛІ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії;
- ◆ збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів¹;
- ◆ забезпечення рівного доступу суб'єктів господарювання до суміжних ринків, на яких реалізація вироблених товарів або використання товарів інших суб'єктів господарювання неможливе без безпосереднього використання товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

ЗАВДАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності;
- ◆ недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку;
- ◆ вдосконалення антимонопольної політики².

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

На сьогоднішній день ліцензування вищезазначених 7 видів господарської діяльності здійснюється одним єдиним регулятором – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. При чому частина із зазначених видів віднесена до діяльності суб'єктів господарювання у сферах природних монополій, а частина – до діяльності на суміжних ринках, що не перебувають у стані природної монополії³.

Діяльність у сфері природної монополії	Діяльність на суміжних ринках
транспортування природного і нафтового газу трубопроводами	постачання природного газу та інших речовин, транспортування яких здійснюється трубопровідним транспортом
розподіл природного і нафтового газу трубопроводами	продаж природного газу (у тому числі нафтового (попутного) газу та газу (метану) вугільних родовищ) власного видобутку в обсягах, що перевищують рівень, установлений ліцензійними умовами

¹ Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 № 1682-III

² Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій» від 27.09.2007 № 921/2007

³ Стаття 5 та 6 Закону України «Про природні монополії»

зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу	
передача електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами	виробництво електричної енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії (ліцензійними умовами)
розподіл електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами	постачання електричної енергії
транспортування теплової енергії	виробництво теплової енергії (крім випадків, коли вона використовується виключно для внутрішньовиробничих потреб) в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва теплової енергії (ліцензійними умовами)
	постачання теплової енергії
захоронення побутових відходів	перероблення побутових відходів
транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами	
централізоване водопостачання та водовідведення	
діяльність здійснення функцій системного оператора	
послуги установки LNG	

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Природна монополія – стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)¹.

Отже, діяльності ринків, що перебувають у стані природної монополії, здійснюється за відсутності на цих ринках конкуренції, тобто державою встановлена заборона доступу до ринку нових суб'єктів господарювання.

Предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій та доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій².

Ліцензування є способом державного регулювання, що запроваджується до тих видів господарської діяльності, де існують особливі умови доступу на ринок нових суб'єктів господарювання, а не повна заборона такого доступу, яка має місце при діяльності ринків, що перебувають у стані природної монополії.

Таким чином, ліцензування суб'єктів господарювання, які перебувають у стані природної монополії є дефектним способом державного регулювання, а ліцензія – дефектним інструментом.

¹ Відповідно до статті 1 Закону України «Про природні монополії»

² Стаття 8 Закону України «Про природні монополії»

Що стосується видів господарської діяльності, які здійснюються суб'єктами господарювання на суміжних ринках, то вони пов'язані із використанням якісних властивостей природних ресурсів, зокрема, надр – природного газу, уранових руд; енергії води, вітру та сонця. Побутові відходи – це спільний продукт, створений внаслідок життєдіяльності людини. Надра, вода, сонце, вітер та побутові відходи є об'єктами права спільної власності народу України, тобто спільним ресурсом, до якого повинні мати доступ всі громадяни без виключення.

Розподіл спільного ресурсу Офіс ефективного регулювання відносить до окремого способу державного регулювання господарської діяльності, який має відбуватися за окремою публічною процедурою, зокрема, шляхом проведення аукціону.

Ліцензування діяльності з використання спільного ресурсу є дефектним способом регулювання, а ліцензія – дефектним інструментом.

Щодо таких видів діяльності як діяльність здійснення функцій гарантованого покупця та діяльність здійснення функцій оператора ринку, то в даному випадку ліцензія не є інструментом державного регулювання. Її застосування є хибним і означає підтвердження статусу суб'єкта господарювання, окреслює його функції та повноваження.

ПРОПОЗИЦІЇ BRDO:

- 1) Ліцензування видів господарської діяльності, які здійснюються суб'єктами господарювання, що перебувають у стані природної монополії та на суміжних ринках, скасувати.
- 2) Діяльність у сфері природних монополій має регулюватися в рамках способу державного регулювання «Державне обмеження».
- 3) Діяльність на суміжних ринках повинна регулюватися за окремою публічною процедурою, зокрема, доступ до спільного ресурсу слід надавати шляхом проведення аукціону.
- 4) Ліцензування діяльності здійснення функцій гарантованого покупця та діяльність здійснення функцій оператора ринку скасувати.

3.2.3

ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ, ЯКА ЛІЦЕНЗУЄТЬСЯ З УРАХУВАННЯМ ОСОБЛИВОСТЕЙ, ВИЗНАЧЕНИХ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ДОЗВІЛЬНУ ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГІЇ»

ЦІЛІ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ захист інтересів національної безпеки;
- ◆ запобігання перевищенню допустимих норм опромінення людей і забруднення довкілля;
- ◆ дотримання вимог режиму нерозповсюдження ядерної зброї¹.

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Ліцензія.

¹ Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV - <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>

Діяльність у сфері використання ядерної енергії щодо якої необхідно залишити інструмент ліцензування для:

- ◆ переробки уранових руд;
- ◆ перевезення радіоактивних матеріалів;
- ◆ переробки, зберігання радіоактивних відходів;
- ◆ виробництва джерел іонізуючого випромінювання;
- ◆ діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів: Будівництво та введення в експлуатацію ядерної установки;
- ◆ діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки: Експлуатація ядерної установки;
- ◆ діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки: Зняття з експлуатації ядерної установки;
- ◆ діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки: Будівництво сховища для захоронення радіоактивних відходів; експлуатація сховища для захоронення радіоактивних відходів; закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів.

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

1) ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕРЕРОБКИ УРАНОВИХ РУД:

Вимоги щодо ліцензування встановлюються в статтях 6 та 7 Закону України «Про видобування і переробку уранових руд» та Законі України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії». Ліцензійні умови затверджені наказом Держатомрегулювання «Про затвердження Вимог та умов безпеки (ліцензійних умов) провадження діяльності з переробки уранових руд» від 27.05.2015 № 101.

Займалися даною діяльністю може будь-який суб'єкт діяльності у сфері використання ядерної енергії¹. За інформацією, яка міститься в Єдиному реєстрі ліцензій, виданих Державною інспекцією ядерного регулювання України (далі – реєстр) ліцензії отримали лише 2 суб'єкти господарювання публічної форми власності: ДП «Бар'єр»; ДП «СхідГЗК»².

2) ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕРЕВЕЗЕННЯ РАДІОАКТИВНИХ МАТЕРІАЛІВ:

Відповідно до п. 1.1. Ліцензійних умов у даній сфері³, перевезення радіоактивних матеріалів включає в себе такі роботи: підготовка, завантаження, відправлення, транспортування, транзитне зберігання, розвантаження, приймання упаковок у пункті призначення.

Згідно Єдиного реєстру ліцензій 53 суб'єкта господарювання різних форм власності отримали ліцензію на перевезення радіоактивних матеріалів.

3) ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПЕРЕРОБКИ, ЗБЕРІГАННЯ РАДІОАКТИВНИХ ВІДХОДІВ:

ЗАВДАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ:

безпечне поводження (включаючи захоронення) з радіоактивними відходами всіх типів і категорій, які були накопичені в попередні періоди, виникають під час точного використання ядерної енергії і утворюватимуться у майбутньому⁴.

¹ Відповідно до П.15ч.1. ст. 1 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV суб'єкт діяльності у сфері використання ядерної енергії (далі - суб'єкт діяльності) - зареєстрована в установленому законом порядку юридична особа (підприємство, установа чи організація будь-якої форми господарювання) або фізична особа - підприємець, яка провадить чи заявила про намір провадити діяльність у сфері використання ядерної енергії, щодо якої цим Законом установлені вимоги обов'язкового ліцензування, сертифікації або реєстрації.

² Єдиний реєстр ліцензій, виданих Державною інспекцією ядерного регулювання України - <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/242176>

³ Ліцензійні умови затверджені Наказом Держатомрегулювання «Про затвердження Вимог та умов безпеки (ліцензійних умов) провадження діяльності з перевезення радіоактивних матеріалів та Вимог до звіту про аналіз безпеки провадження діяльності з перевезення радіоактивних матеріалів» від 31.08.2004 № 141

⁴ Стратегією поводження з радіоактивними відходами в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19

Захист довкілля, життя і здоров'я населення від дії іонізуючого випромінювання¹.

Згідно Єдиного реєстру ліцензій **35** суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії отримали ліцензію на переробку, зберігання радіоактивних відходів.

Ліцензійними умовами у сфері поводження з радіоактивними відходами передбачається виконання суб'єктами господарювання низки вимог для забезпечення рівня безпеки об'єкта, призначеного для поводження з РАВ та провадження діяльності з дотриманням критеріїв приймання РАВ на об'єкт, технологічних регламентів експлуатації (зняття з експлуатації/закриття), інструкцій з радіаційної безпеки та інших документів, що подаються для отримання ліцензії на поводження з РАВ².

Діяльність з переробки та зберігання РАВ сприяє зменшенню невиправданих ризиків шкідливого впливу іонізуючого випромінювання на людину і довкілля та радіаційних ризиків у майбутньому.

4 ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИРОБНИЦТВО ДЖЕРЕЛ ІОНІЗУЮЧОГО ВИПРОМІНЮВАННЯ:

Згідно Єдиного реєстру ліцензій **25** суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії отримали ліцензію на виробництво ДІВ.

Відповідно до п.1.3. Ліцензійних умов виробництва ДІВ до даного виду діяльності відносяться такі види робіт:

- ◆ напрацювання радіоактивних ізотопів, опромінених зразків та матеріалів, ізотопів в якості радіофармпрепаратів;
- ◆ виготовлення закритих та відкритих радіонуклідних ДІВ, генеруючих пристроїв медичного, промислового та наукового призначення;
- ◆ виготовлення приладів, установок, обладнання, які комплектуються радіонуклідними ізотопами;
- ◆ тимчасове зберігання виготовлених ДІВ;
- ◆ збут ДІВ власного виробництва;
- ◆ технічне обслуговування та ремонт ДІВ власного виробництва³.

5 ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЕКСПЛУАТУЮЧОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ НА ОКРЕМОМУ ЕТАПІ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ ЯДЕРНОЇ УСТАНОВКИ АБО СХОВИЩА ДЛЯ ЗАХОРОНЕННЯ РАДІОАКТИВНИХ ВІДХОДІВ, ЩО ВКЛЮЧАЄ:

будівництво та введення в експлуатацію ядерної установки

експлуатація ядерної установки;

зняття з експлуатації ядерної установки;

будівництво сховища для захоронення радіоактивних відходів; експлуатація сховища для захоронення радіоактивних відходів; закриття сховища для захоронення радіоактивних відходів.

Загальна кількість суб'єктів господарювання – **31**: переважно усі вищезазначені види діяльності здійснюються державними підприємствами, окрім діяльності з проектування ядерної установки або сховища для захоронення РАВ, яка здійснюється суб'єктами господарювання приватної форми власності.

серпня 2009 року № 990-р, іншими актами у сфері поводження з РАВ та використання ядерної енергії

¹ Законом України «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами»

² Наказ Держатомрегулювання «Про затвердження Умов і вимог безпеки (ліцензійних умов) провадження діяльності у сфері поводження з радіоактивними відходами» від 22.10.2002 № 110 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1102-14>

³ Наказ Держатомрегулювання «Про затвердження Вимог та умов безпеки (ліцензійних умов) провадження діяльності з виробництва джерел іонізуючого випромінювання» від 13.08.2015 № 148 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1054-15>

Діяльність експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів несе високий ступінь ризику та становить високу загрозу суспільній небезпеці усій країні, адже неправильне поводження з ядерною установкою або сховищем для захоронення радіоактивних відходів може призвести до ядерної катастрофи, на кшталт Чорнобильської катастрофи, або витоку радіоактивних відходів, що буде мати критичні наслідки для здоров'я населення, навколишнього природного середовища. Експлуатуюча організація повинна дотримуватися низки вимог для дотримання безпеки ядерної установки, а на етапі отримання ліцензії вона повинна довести спроможність дотримуватися умов провадження заявленого виду діяльності, а також відповідність фінансових, матеріальних, інших ресурсів, організаційної структури та персоналу вимогам, установленим нормами і правилами з ядерної та радіаційної безпеки, в обсязі, необхідному для її забезпечення¹.

Отриманню ліцензії передують здійснення державної експертизи та інспекційне обстеження заявника, строк проведення таких перевірок становить до **двох** років², що дозволяє в повній мірі та достовірно оцінити спроможність експлуатуючої організації надавати послуги у сфері використання ядерної енергії.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Даний вид господарської діяльності передбачає високий ступінь суспільної небезпеки при провадженні діяльності та становить значну загрозу життю та здоров'ю населення, навколишньому природному середовищу, безпеці та обороні держави, її економічним інтересам. Діяльність провадиться з використанням об'єктів обмеженої оборотоздатності, тому в кожному конкретному випадку вимоги до матеріально-технічної бази та компетентності персоналу є особливими та ретельними. Таким чином отриманню дозвільного документу повинна передувати перевірка з боку держави, а провадження діяльності неможливе без здійснення подальшого дистанційного державного контролю. Тож інструмент ліцензування застосовується правильно.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Залишити інструмент ліцензія.

ІНСТРУМЕНТИ:

Дозвіл, Свідоцтво, Декларація, Повідомлення.

Дана сфера регулюється вимогами до:

5 ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ДЖЕРЕЛ ІОНІЗУЮЧОГО ВИПРОМІНЮВАННЯ:

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

Згідно Єдиного реєстру ліцензій, починаючи з 2006 року, Держатомрегулювання видало **2831** ліцензію різним суб'єктам господарювання у сфері використання ядерної енергії, переважно такими суб'єктами є медичні установи.

Відповідно до п.1.2. Ліцензійних умов провадження діяльності з використання ДІВ, до даної діяльності відносяться такі види робіт:

- ◆ експлуатація ДІВ, тобто сукупність видів робіт, спрямованих на досягнення безпечним шляхом мети діяльності з ДІВ;
- ◆ технічне обслуговування ДІВ: зарядження-перезарядження ДІВ; перетарювання ДІВ; ремонт ДІВ; налагоджування ДІВ; проведення

¹ П. 4 Наказу Держатомрегулювання «Про затвердження Положення про перелік документів, що подаються експлуатуючою організацією для отримання ліцензії на провадження діяльності на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки» від 28.01.2015 № 12

² Ч.12 статті 12 Закону України «Про дозвільну систему у сфері використання ядерної енергії» 11.01.2000 № 1370-XIV

випробовувань ДІВ з метою визначення їх технічних характеристик та перевірки на герметичність; уведення та виведення з експлуатації установок з ДІВ; монтаж та демонтаж ДІВ;

зберігання ДІВ (крім транзитного зберігання при перевезеннях), а саме: зберігання ДІВ, призначених для використання або постачання; зберігання ДІВ, переведених до категорії радіоактивних відходів, користувачем до передачі їх на спеціалізоване підприємство;

отримання (придбання) та передача (збут) ДІВ, у тому числі з метою постачання¹.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

6.1 Щодо експлуатації ДІВ

Експлуатація ДІВ не є господарською діяльністю у розумінні ГК України². Експлуатація ДІВ передбачає належне використання об'єкта ДІВ у процесі здійснення іншого виду господарської діяльності, зокрема, медичної та ветеринарної практики, що за своєю правовою природою є дозволом, а не ліцензією. Дана діяльність передбачає середній ступінь суспільної небезпеки, необхідність мати відповідну матеріально-технічну базу та кваліфікований персонал, проте здійснювати дистанційний контроль не є необхідним.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Застосовувати інструмент дозвіл.

6.2 Щодо технічного обслуговування ДІВ

Діяльність з технічного обслуговування ДІВ здійснюється з метою попередження несправностей, які можуть призвести до радіаційних аварій під час їх використання. Така діяльність полягає у наданні послуг різними суб'єктами, які мають кваліфікований персонал і передбачає низький ступінь суспільної небезпеки, тож інструмент ліцензування застосований не правильно. Повинен бути застосований інструмент свідоцтво, який буде регламентувати відповідну кваліфікацію спеціалістів в даній сфері.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Застосовувати інструмент свідоцтво.

6.3 Щодо зберігання ДІВ

Діяльність зі зберігання ДІВ повинна передбачати такі умови їх зберігання та обліку, які унеможливають безконтрольне та несанкціоноване використання (у тому числі втрату) ДІВ, а також, які забезпечать дотримання специфічних вимог до зберігання радіоактивних речовин та ДІВ. Даний вид діяльності містить низький ступінь ризику та передбачає необхідність наявності лише спеціальної матеріально-технічної бази, тож інструмент ліцензування застосований не правильно. В даному випадку повинна бути застосована декларація.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Застосовувати інструмент декларація.

6.4 Щодо отримання (придбання) та передачі (збуту) ДІВ

Постачання вироблених ДІВ (крім експорту ДІВ) здійснюється тільки тим замовником, які мають ліцензію на здійснення діяльності з використання ДІВ³.

¹ Наказ Держатомрегулювання «Про затвердження вимог та умов безпеки (ліцензійних умов) провадження діяльності з використання джерел іонізуючого випромінювання та вимог до звіту про аналіз безпеки провадження діяльності з використання джерел іонізуючого випромінювання» від 02.12.2002 № 125 - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0978-02>

² Ч.1.ст.3 Господарського Кодексу України

³ П.2.12. Ліцензійних умов провадження діяльності з виробництва джерел іонізуючого випромінювання

Передача (збут) ДІВ в процесі використання ДІВ здійснюється тільки тим суб'єктам, які мають ліцензію на діяльність з ДІВ саме таких типів, що передаються¹.

Ми бачимо, що господарські операції щодо придбання та збуту ДІВ здійснюються тільки між тими суб'єктами господарювання, які мають ліцензію на виробництво ДІВ або/та використання ДІВ.

Тож, встановлювати вимоги щодо ліцензування діяльності з придбання/збуту/постачання ДІВ є неефективним подвійним регулюванням, адже діяльність виробників та кінцевих споживачів підлягає контролю з боку держави. Така діяльність не передбачає наявності матеріально-технічної бази або компетентного персоналу, вона становить низький ступінь суспільної небезпеки, тому правильним інструментом є повідомлення.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Застосовувати інструмент повідомлення.

ІНСТРУМЕНТ:

Свідоцтво

Дана сфера регулюється вимогами до:

7 ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ДЛЯ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ЯДЕРНОЇ УСТАНОВКИ:

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

Перелік посад та спеціальностей персоналу для експлуатації ядерної установки затверджений урядом². Кількість ліцензіатів – **один**.

Ліцензійними умовами підготовки персоналу для експлуатації ядерної установки³ фактично встановлюються вимоги до процедури встановлення спроможності навчально-тренувальних центрів (підрозділів) експлуатуючої організації, які здійснюють підготовку персоналу, якісно забезпечити підготовку і підтримання кваліфікації персоналу, зокрема, вимоги щодо наявності типових програми підготовки посад персоналу, навчально-методичних матеріалів, технічних засобів навчання, кваліфікованого інструкторського (викладацького) персоналу у кількості, достатній для навчання, обладнаного навчального приміщення (аудиторії), технічного приміщення (комп'ютерні, макетні), тощо.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Ліцензування не є правильним інструментом, адже діяльність з підготовки персоналу не несе в собі високий ступінь ризику та не становить загрозу суспільній безпеці. Підтвердження спроможності та якості надання освітніх послуг за своєю суттю є процедурою акредитації.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Для підтвердження спроможності надавати якісні освітні послуги необхідно запровадити акредитацію навчально-тренувальних центрів (підрозділів) експлуатуючої організації.

¹ П.2.6. Ліцензійних умов провадження з використання джерел іонізуючого випромінювання

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків посад та спеціальностей персоналу для експлуатації ядерних установок, підготовка якого підлягає ліцензуванню, і посад персоналу, який безпосередньо здійснює управління реакторною установкою» від 08.11.2000 № 1683 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1683-2000-%D0%BF>

³ Наказ Держатомрегулювання «Про затвердження Правил ліцензування підготовки персоналу для експлуатації ядерної установки» від 13.12.2004 № 186 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0002-05>

8 ЛІЦЕНЗУВАННЯ ПІДГОТОВКИ, ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ СПЕЦІАЛІСТІВ З ФІЗИЧНОГО ЗАХИСТУ ЯДЕРНИХ УСТАНОВОК, ЯДЕРНИХ МАТЕРІАЛІВ, РАДІОАКТИВНИХ ВІДХОДІВ, ІНШИХ ДЖЕРЕЛ ІОНІЗУЮЧОГО ВИПРОМІНЮВАННЯ:

За даними реєстру кількість ліцензіатів – **один**.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Для підтвердження спроможності надавати якісні освітні послуги необхідно запровадити акредитацію (*Див. попередній пункт*).

9 ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯМ ПЕРСОНАЛОМ БЕЗПОСЕРЕДЬОГО УПРАВЛІННЯ РЕАКТОРНОЮ УСТАНОВКОЮ:

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

Загальна кількість суб'єктів, які отримали ліцензію в даній сфері складає **576** осіб.

Правилами ліцензування діяльності персоналу з безпосереднього управління реакторною установкою¹ встановлюється процедура ліцензування для забезпечення стабільної, надійної та ефективної праці персоналу й постійного вдосконалення його знань, умінь і навичок.

Фактично правилами ліцензування встановлюється відповідність персоналу² посаді ліцензованого спеціаліста.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

В даному випадку повинен застосовуватись інструмент – свідоцтво, оскільки за допомогою даного інструменту визначається спроможність фізичної особи якісно виконувати покладені на неї функції та її відповідність кваліфікаційним вимогам за результатами складання іспиту (чи іншого оцінювання).

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Таким чином, інструмент ліцензування не відповідає цілям регулювання у даній сфері, тому підлягає скасуванню. В даному випадку, слід запровадити свідоцтво.

10 ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЕКСПЛУАТУЮЧОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ, ДО СЛУЖБОВИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ЯКИХ НАЛЕЖИТЬ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-РОЗПОРЯДЧИХ ФУНКЦІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ:

(*Див. попередній пункт*).

3.2.4

ОСВІТНЯ ДІЯЛЬНІСТЬ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

СТРАТЕГІЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ У СФЕРІ ОСВІТИ Є:



формування системий обсягу знань, умінь, навичок творчої діяльності, інших якостей особистості на різних освітніх та кваліфікаційних рівнях на основі вироблених державних стандартів;

створення передумов для розвитку здібностей молоді³.

¹ Правила ліцензування діяльності персоналу з безпосереднього управління реакторною установкою АЕС – Наказ Держатомрегулювання від 13.12.2004 № 185 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0004-05>

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків посад та спеціальностей персоналу для експлуатації ядерних установок, підготовка якого підлягає ліцензуванню, і посад персоналу, який безпосередньо здійснює управління реакторною установкою» від 08.11.2000 № 1683 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1683-2000-%D0%BF>

³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)» від 03.11.1993 № 896

ЦІЛЯМИ РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ Є:

- ◆ забезпечення спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність;
- ◆ підтвердження якості освітньої діяльності за певною спеціальністю та на певному рівні вищої освіти, що відповідає стандартам освітньої діяльності.

ОСНОВНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В ДАНІЙ СФЕРІ:

Забезпечення населення якісною освітою.

СПОСІБ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

Свідоцтво про акредитацію.

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ Право на надання освітніх послуг передбачає отримання різноманітних документів та погоджень для суб'єкта господарювання при виході на ринок:
- ◆ Погодження органів державної влади на створення, реорганізація та ліквідацію навчального закладу¹;
- ◆ Дотримання вимог: санітарних, з питань пожежної безпеки, охорони праці;
- ◆ Затвердження статуту навчального закладу (ПТНЗ, загальна середня освіта)²;
- ◆ Погодження навчальних програм, планів, тощо (Загальна середня освіта)³;
- ◆ Внесення ВНЗ до Реєстру вищих навчальних закладів;
- ◆ Акредитація (ВНЗ);
- ◆ Атестація (ПТНЗ, загальна середня освіта, позашкільна освіта, дошкільна освіта);
- ◆ Атестація педагогічних працівників;
- ◆ Ліцензування.

З метою визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність за певною спеціальністю та на певному рівні вищої освіти, що відповідає стандартам освітньої діяльності – встановлюється процедура ліцензування;

З метою підтвердження якості освітньої діяльності за певною спеціальністю та на певному рівні вищої освіти, що відповідає стандартам вищої освіти – встановлюється процедура акредитація⁴.

Види освітньої діяльності, що підлягають регулюванню:

- ◆ Вища освіта (ліцензування/ акредитація)
- ◆ Професійно-технічна освіта (ліцензування/ атестація)
- ◆ Загальна середня освіта (ліцензування/ атестація)

¹ Закон Про дошкільну освіту – стаття 16

² Закон Про професійно-технічну освіту

³ Стаття 15 пункт 3 – Закон «Про загальну середню освіту»

⁴ Відповідно до Закону України «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-XII- <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12/print1450363235558023>



Позашкільна освіта (атестація)



Дошкільна освіта (ліцензування/ атестація).

ЕФЕКТИВНІСТЬ

ЗАСТОСУВАННЯ

ЛІЦЕНЗУВАННЯ

В рамках ліцензування встановлюються¹ вимоги до суб'єкта господарювання, які одночасно передбачаються при акредитаційній/атестаційній експертизах², наприклад, перевіряються підтвердження відповідності кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення ліцензійним умовам надання освітніх послуг. **Тож, ліцензування дублюється іншими інструментами регулювання акредитацією/ атестацією.**

Також, всупереч вимогам законодавства³, в рамках ліцензування перевіряється наявність копій документів про відповідність приміщень та матеріально-технічної бази санітарним нормам, вимогам з правил пожежної безпеки, а також нормам з охорони праці. Перевірка вищезазначених вимог є компетенцією інших органів влади, а передбачення даних вимог в ліцензійних умовах є подвійним регулюванням.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

В Німеччині регулювання освітньої діяльності відбувається через застосування процедури акредитації освітніх програм, яка здійснюється в декілька етапів. Так, була створена Foundation for the Accreditation of Study Programmes in Germany⁴ (далі – FASP), яка покликана акредитувати інші організації (Agencies), які в подальшому акредитують освітні програми закладів освіти. Наразі таких організацій (Agencies) нараховується 10⁵. Правову основу системи акредитації складає Закон про FASP⁶ та договори, які укладаються між FASP та акредитуючими організаціями і визначають основні права та обов'язки організації-партнера, яка залучена в акредитаційну систему.

В США складна система акредитації, яка поділяється на федеральні та регіональні організації. Міністерством освіти США визнає агентства/асоціації, які в свою чергу здійснюють акредитацію навчальних закладів по встановленим вимогам. Такий перелік організацій офіційно публікується⁷.

Основним завданням акредитації є підтвердження відповідності навчального закладу певному рівню. Ця функція покладена на приватні саморегулюючі організації.

У Франції головним інструментом у сфері регулювання освітньої діяльності виступає акредитація закладів освіти. Головну роль в цьому процесі відіграє Міністерство національної освіти, молоді та спорту, яке акредитує як державні, так і приватні заклади освіти через 3 рівні акредитації: акредитація наукового ступеню (перший рівень) – надається лише державним навчальним закладам, які мають право видавати національний диплом, акредитація через візу (другий рівень) – надається приватним навчальним закладам та акредитація через визнання (третій рівень) – також надається приватним навчальним закладам. Одночасно функціонують різноманітні профільні організації, які здійснюють акредитацію навчальних закладів певного напрямку та в подальшому консультують Міністерство щодо акредитації того чи іншого навчального закладу, зокрема, Commission d'évaluation des formations et diplomes de gestion, Commission des Titres d'Ingenieur, Commission Nationale de la Certification Professionnelle, тощо.

¹ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF> – Ліцензійні умови з надання освітніх послуг

² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/978-2001-%D0%BF> - Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, Постанова КМУ від 09.08.2001 № 97

³ Абзац 7 пункт 3 частина 1 Стаття 3 Закону «Про ліцензування» забороняється вимагання органами ліцензування надання документів з державних паперових або електронних інформаційних ресурсів;

⁴ <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=aufgaben&L=1> сайт організації

⁵ <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=5&L=1> – статистична інформація.

⁶ http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/AR/Beschluesse/en/ASG_Stiftungsgesetz_en.pdf - Закон про Foundation for the Accreditation of Study Courses in Germany від 15 лютого 2005 року;

⁷ http://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation_pg5.html#NationallyRecognized

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Освітня діяльність закладів освіти містить в собі середній ступінь суспільної небезпеки, адже надання неякісної освітньої послуги для приватних осіб несе ризик значних фінансових та часових втрат без отримання належних знань та документа державного зразка, який їх підтверджує.

Ліцензування встановлює тільки наявність у суб'єкта господарювання матеріально-технічної бази та організаційних ресурсів, які не є основою для отримання якісної освіти. Якість надання освітніх послуг встановлюється в процесі акредитації/атестації навчального закладу.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Скасувати ліцензування освітньої діяльності. Залишити акредитацію/ атестацію навчальних закладів (свідоцтво), адже остання є більш широким інструментом, який комплексно забезпечить перевірку якості наданих освітніх послуг, відповідної матеріально-технічної бази та компетентності персоналу.

Необхідно законодавчо врегулювати процедуру акредитації/атестації навчальних закладів, адже, станом на сьогодні процедура акредитації вищих навчальних закладів – не розроблена, процедура атестації професійно-технічного навчального закладу – застаріла, розгалужена в різних нормативно-правових актах, процедура атестації загальноосвітнього та дошкільного навчального закладу – не прозора, не передбачає конкретних вимог до суб'єкта господарювання.

Одночасно на законодавчому рівні необхідно створити дієвий механізм захисту прав приватних осіб у разі не акредитації / не атестації навчального закладу (передбачити переведення у інше місце (не нижчого рівня) навчання учнів, за рахунок неакредитованого/ неатестованого закладу; або передбачити матеріальну компенсацію приватним особам у разі не акредитації/ не атестації навчального закладу; наявність фінансової гарантії закладу освіти при започаткуванні діяльності, встановити конкретні кількісні та якісні показники, яким повинна відповідати матеріально-технічна база закладу освіти при провадженні освітньої діяльності, тощо).

3.2.5**ВИРОБНИЦТВО І ТОРГІВЛЯ СПИРТОМ ЕТИЛОВИМ, КОНЬЯЧНИМ І ПЛОДОВИМ, АЛКОГОЛЬНИМИ НАПОЯМИ ТА ТЮТЮНОВИМИ ВИРОБАМИ****ЦІЛЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПИРТОВОЇ ТА ТЮТЮНОВОЇ****ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ Є:**

- ◆ захист життя і здоров'я громадян;
- ◆ забезпечення високої якості спиртової та тютюнової продукції¹.

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

На сьогодні спиртова та тютюнова галузь врегульована вимогами до необхідності:

- ◆ ліцензування виробництва спирту етилового (у тому числі як лікарського засобу), спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, оптова торгівля спиртом-сирцем виноградним і спиртом-сирцем плодовим;

¹ Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 № 481/95-ВР - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>

- ◆ ліцензування виробництва спирту-сирцю виноградного і спирту-сирцю плодового;
- ◆ ліцензування виробництва спирту коньячного і плодового;
- ◆ ліцензування виробництва алкогольних напоїв та тютюнових виробів;
- ◆ ліцензування імпорту, експорту, оптової торгівлі спиртом етиловим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим;
- ◆ ліцензування імпорту та експорту спирту коньячного і плодового;
- ◆ ліцензування виробництва коньяку та алкогольних напоїв за коньячною технологією (в тому числі оптова торгівля спиртом коньячним (включаючи дистилати у вигляді головної і хвостової фракції) і плодовим);
- ◆ ліцензування імпорту, експорту і оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;
- ◆ ліцензування роздрібною торгівлі алкогольними напоями (крім столових вин) або тютюновими виробами;
- ◆ сертифікація (підтвердження відповідності продукції);
- ◆ розподіл спирту між суб'єктами господарювання – резидентами України;
- ◆ ведеться **п'ять** реєстрів¹;
- ◆ державне регулювання цін шляхом встановлення мінімальних оптово-відпускних та роздрібних цін на алкогольні напої та максимальних роздрібних цін на тютюнові вироби;
- ◆ встановлено державну монополію та посилені заходи обліку і контролю за здійсненням виробництва спирту²;
- ◆ маркування алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що реалізуються в Україні;
- ◆ щорічного інформування про інгредієнти тютюнових виробів, призначених для реалізації на митній території України;
- ◆ державні обмеження щодо вибору контрагентів.

ОБґРУНТУВАННЯ:

Така зарегульованість спиртової галузі з боку держави призвела до зниження виробництва спирту в Україні. Так, виробництво спирту в Україні знизилося з **33,7 млн дал** в 2006 році до **13,9 млн дал** в 2014 році, тобто на **41%**³, і зумовлено наступними чинниками:

- ◆ скороченням експорту з **9,2 млн дал** в 2007 році до **0,1 млн дал** в 2015 році, в порівнянні з 2015 роком в 2016 році експорт спирту за вагою зріст на **849 тонн**, за вартістю зріст на **376 тис. дол.**, а середня ціна (грн за тону) знизилась на **10%**.

¹ 5 реєстрів: Єдиний державний реєстр виробників спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; Реєстр суб'єктів господарювання, які здійснюють оптову торгівлю спиртом коньячним (включаючи дистилати у вигляді головної і хвостової фракції) і спиртом плодовим на підставі ліцензії на виробництво коньяку та алкогольних напоїв за коньячною технологією; Єдиний державний реєстр витратомірів – лічильників обсягу виробленого спирту етилового; Єдиний державний реєстр місць зберігання (спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів); Єдиний державний реєстр обладнання для промислового виробництва сигарет та цигарок.

² Посилені заходи обліку та контролю проявляються, зокрема, в тому, що рішення про проектування і будівництво нових спиртових виробництв приймається Кабінетом Міністрів України; діяльність дозволено здійснювати тільки державним підприємствам; проводиться атестація виробничих приміщень суб'єктів господарювання до видачі ліцензії; встановлюються прилади обліку виробництва спирту та алкогольних напоїв; для здійснення постійного контролю за дотриманням порядку відпуску спирту та сплати акцизного податку з нього забезпечується наявність постійного представника Державної фіскальної служби на акцизних складах; відвантаження спирту етилового з акцизного складу здійснюється за дозволом, що видається постійним представником Державної фіскальної служби на акцизному складі.

³ Дані Державної служби статистики України - https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2006/pr/prm_ric/prm_ric_u/vov2004_u.html

з 68 державних підприємств, що займаються виробництвом та/або експортом спирту, суб'єктом управління яких є Мінагрополітики, проти 26 порушені справи про банкрутство, а проти 25 введено процедуру розпорядження майном;

відсутність інвестицій в оновлення основних засобів, що зумовлює високу собівартість і низьку цінову конкурентоспроможність вітчизняного спирту на зовнішніх ринках.

Щодо виробництва спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, коньяку та алкогольних напоїв за коньячною технологією:

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Ліцензія.

З метою виконання цілей даної галузі необхідним є скасування державної монополії на виробництво спирту, приватизація державних підприємств спиртової та лікєро-горілкової промисловості (виробників спирту етилового), шляхом продажу цілісних майнових комплексів державних підприємств спиртової та лікєро-горілкової промисловості та цілісних майнових комплексів структурних підрозділів Державного підприємства спиртової та лікєро-горілкової промисловості «Укрспирт».

З боку держави особливої уваги потребує виробництво спирту етилового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту коньячного і плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, оскільки саме виробництво здатне вплинути на якість спиртової та тютюнової продукції та, відповідно на життя і здоров'я людини, що її вживає. Створення умов для отримання якісного продукту найкраще забезпечується шляхом застосування такого механізму, як ліцензування виробництва. Саме під час надання суб'єктам господарювання ліцензії, у ході перевірки матеріально-технічної бази у суб'єктів господарювання та компетентного персоналу, органи ліцензування прискіпливо оцінюють їх здатність виробляти якісну продукцію. Отже, застосування ліцензування в спиртовій та тютюновій галузі є правильним інструментом державного регулювання лише у випадках виробництва такої продукції.

Щодо імпорту, експорту спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів:

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Зовнішньоекономічна діяльність.

При імпорті, експорті спиртовою та тютюною продукцією застосовуються інструменти для зовнішньоекономічної діяльності, адже дані операції мають зовнішньоекономічний характер.

Щодо оптової торгівлі спиртом, алкогольними напоями та тютюновими виробами та роздрібною торгівлі алкогольними напоями (крім столових вин) або тютюновими виробами:

Щодо оптової торгівлі спиртом на медичні та ветеринарні цілі:

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

Декларація.

Щодо оптової торгівлі спиртом на медичні та ветеринарні цілі, то на сьогодні відсутнє регулювання такого виду господарської діяльності як оптова торгівля спиртом на медичні та ветеринарні цілі. Існує лише згадка про ліцензування даного виду діяльності в Законі України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»¹. Лише Листом ДФС від 13.10.2015 №21707/6/99-99-19-03-03-15 роз'яснюється, що оптова торгівля спиртом етиловим у вигляді лікарського засобу може здійснюватися суб'єктами господарювання за наявності ліцензії на оптову торгівлю лікарськими засобами, що видається Державною службою з лікарських засобів і контролю за наркотиками². Проте, порядок ліцензування також не визначений. Офісом, пропонується запровадити до даного виду господарської діяльності процедуру декларування, з обов'язковим законодавчим визначенням процедури подання декларації.

Запровадження декларативної процедури доцільне при провадженні таких видів діяльності як оптова торгівля спиртом, алкогольними напоями та тютюновими виробами та роздрібна торгівля алкогольними напоями (крім столових вин) або тютюновими виробами. Передбачається здійснення торгівлі продукцією, яка вже пройшла державну апробацію якості та становить середній ступінь суспільної небезпеки, не передбачає наявності особливих вимог до її провадження і має здійснюватися на підставі подання декларації.

Окремо слід зазначити про необхідність приведення Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» у відповідність до вимог рамкового Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», в частині виключення з нього норми про здійснення ліцензування виробництва біоетанолу. Так, саме Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, не передбачаючи на сьогодні здійснення ліцензування виробництва біоетанолу.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Директивою Ради 2008/188/ЄС від 16 грудня 2008 року про загальний режим акцизних зборів та якою скасовується Директива 92/12/ЄЕС³, Директивою Європарламенту та Ради 2014/40/EU від 3 квітня 2014 року щодо гармонізації законів, директив та адміністративних положень держав-членів щодо виробництва, представлення та продажу тютюнових виробів і пов'язаних товарів та якою скасовується Директива 2001/37/ЄС⁴, Директивою Ради 92/83/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року про гармонізацію акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої⁵ передбачається регулювання спиртової та тютюнової галузі за допомогою дозвільної системи, а не конкретно ліцензування, тобто кожна держава-член на свій розсуд може обирати інструмент регулювання даної галузі. Найголовнішою вимогою щодо виробництва та імпорту алкогольної та тютюнової продукції є вимога повідомлення компетентних державних органів щодо безпечності продукції, усіх інгредієнтів та їх кількості, які були використані при виготовленні продукції, рівня вмісту смол, нікотину та окису вуглецю на одну сигарету, тощо. Таким чином, з

1 Стаття 14 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>

2 <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovyi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/64628.html> - Лист ДФС від 13.10.2015 №21707/6/99-99-19-03-03-15

3 Директива Ради 2008/188/ЄС від 16.12.2008 року про загальний режим акцизних зборів та якою скасовується Директива 92/12/ЄЕС - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:009:0012:0030:EN:PDF>

4 Директива Європарламенту та Ради ЄС 2014/40/EU від 3 квітня 2014 року щодо гармонізації законів, директив та адміністративних положень держав-членів щодо виробництва, представлення та продажу тютюнових виробів і пов'язаних товарів і скасовує Директиву 2001/37/ЄС - http://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/dir_201440_en.pdf

5 Директива Ради 92/83/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року про гармонізацію акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31992L0083>

метою забезпечення виробництва безпечної продукції необхідним є впровадження системи аналізу ризиків, небезпечних чинників і контролю критичних точок (НАССР) та залишення законодавчих вимог до підтвердження якості виготовленої продукції, її сертифікація.

ПРОПОЗИЦІЇ BRDO:

- 1) скасувати державну монополію в спиртовій та тютюновій галузі;
- 2) отримання ліцензії на виробництво автоматично передбачає право суб'єкта господарювання на експорт, оптову та роздрібну торгівлю;
- 3) до оптової торгівлі спиртом, алкогольними напоями та тютюновими виробами та роздрібною торгівлі алкогольними напоями (крім столових вин), тютюновими виробами (для не виробника) запровадити декларативні процедури замість ліцензування;
- 4) врегулювати діяльність з оптової торгівлі спиртом на медичні та ветеринарні цілі;
- 5) виробництво якісної продукції забезпечити шляхом впровадження системи менеджменту якості, безпеки та екологічного керування: ISO 9001, ISO 14001, ISO 22000, ХАССП (Hazard Analysis and Critical Control Points);
- 6) виключити ліцензування біоетанолу з Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів».

3.2.6

ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

ЦІЛІ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ забезпечення повсюдного надання телекомунікаційних послуг достатніх асортименту, обсягу та якості;
- ◆ сприяння ефективному функціонуванню відкритого і справедливого конкурентного ринку¹.

ЗАВДАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;
- ◆ раціональне використання обмежених ресурсів у сфері телекомунікацій².

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ ліцензування виду діяльності у сфері телекомунікацій: в загальному порядку та на конкурсних засадах, у випадках необхідності забезпечення ефективного використання телекомунікаційних мереж в інтересах споживачів та використання обмежених ресурсів;
- ◆ включення суб'єкта господарювання до реєстру операторів, провайдерів телекомунікацій;
- ◆ планування використання телекомунікаційної мережі;
- ◆ адміністрування адресного простору українського сегмента мережі Інтернет;
- ◆ стандартизація у сфері телекомунікацій.

¹ Стаття 2 Закону України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-IV

² Стаття 43 Закону України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-IV

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на спільного ресурсу.

ІНСТРУМЕНТ:

Отримання права на користування.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Діяльність у сфері телекомунікацій передбачає провадження діяльності у межах технічно вільних ресурсів телекомунікаційних мереж¹, таким чином доступ до даного ресурсу слід реалізовувати за допомогою способу державного регулювання «Доступ до спільного ресурсу».

Досягнення цілей та виконання завдання політики у галузі телекомунікацій є можливим на підставі проведення конкурсу, який регламентує рівний/справедливий доступ до спільного ресурсу усіх суб'єктів господарювання, забезпечує вільну конкуренцію для раціонального використання обмеженого ресурсу.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

В країнах Європейського Союзу сфера телекомунікацій регламентується багатьма Директивами, Рішеннями, Регламентами та Рекомендаціями², які встановлюють вимоги до телекомунікаційної сфери, умови ефективної конкуренції в телекомунікаційному секторі, права та обов'язки операторів, провайдерів та споживачів даних послуг.

Зокрема, Директивою Європарламенту та Ради ЄС 2002/20/ЄС від 07 березня 2002 року про дозвіл електронних комунікаційних мереж та послуг встановлюється, що вихід на ринок суб'єкта електронних комунікаційних мереж і послуг можливе без отримання конкретного рішення або адміністративного акту на підставі надсилання повідомлення з обов'язковими доказами про надсилання такого повідомлення та його отримання державними органами. Такі докази підтвердження не можуть передбачати видання адміністративного акту національного регуляторного органу. Також Директивою регламентується право на використання радіочастот та номерного ресурсу, і передбачається, що держави-члени можуть перевіряти чи заявник матиме можливість виконати умови використання таких ресурсів, проте усі суб'єкти господарювання є рівними та функціонують на засадах вільної конкуренції³.

Нормативне регулювання даної галузі в ЄС спрямоване на забезпечення вільної конкуренції та надання якісних послуг споживачам. Так, Директивою Європарламенту та Ради ЄС 2002/21/ЄС від 07 березня 2002 року про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг встановлюється обов'язок держави забезпечити, щоб національні плани нумерації та інші процедури застосовувалися однаково, без дискримінації усіх інших постачальників послуг⁴. А Директивою Європарламенту та Ради ЄС 2002/19/ЄС від 07 березня 2002 року про доступу та взаємозв'язок електронних комунікаційних мереж зв'язку і пов'язаного оснащення встановлюється вимоги до операторів послуг, які гарантують вільний, безперешкодний доступ споживачів до електронних мереж зв'язку⁵.

ПРОПОЗИЦІЇ ОФІСУ:

1 Скасувати ліцензування у галузі телекомунікацій.

¹ Частина 1 статті 69 Закону України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-IV

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/telecoms-rules>; <http://nrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=104&language=uk>

³ https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/140authorisation_2.pdf

⁴ Framework Directive is based on the Framework Directive 2002/21/EC and the Better Regulation Directive 2009/140/EC - https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/140framework_5.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/140access_1.pdf

- 2) Регулювання галузі здійснювати за допомогою способу державного регулювання «Доступ до спільного ресурсу», надаючи право на провадження діяльності на конкурсній основі.

3.2.7

НАДАННЯ ПОСЛУГ І ВИКОНАННЯ РОБІТ ПРОТИПОЖЕЖНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

ЦІЛЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ НАДАННЯ ПОСЛУГ І ВИКОНАННЯ РОБІТ ПРОТИПОЖЕЖНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ Є НЕОБХІДНІСТЬ:

- ◆ запобігання надзвичайним ситуаціям;
- ◆ оповіщення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій;
- ◆ пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій, у разі їх виникнення.

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ На сьогодні ринок надання послуг та виконання робіт протипожежного призначення врегульований вимогами до необхідності:
- ◆ встановлення сертифікованого обладнання;
- ◆ наявності у осіб, що виконують роботи та надають послуги протипожежного призначення, відповідної освіти/кваліфікації;
- ◆ наявності обладнання і приміщень.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Існуюче на сьогодні регулювання неприйнятне, оскільки основними вимогами для виконання робіт та надання послуг протипожежного призначення є встановлення сертифікованого обладнання та виконання робіт кваліфікованими працівниками, що мають відповідну освіту та досвід. Вимоги до обладнання та приміщень, які, до речі, необхідні тільки для здійснення технічного обслуговування вогнегасників та надання послуг із спостереження за системами протипожежного захисту, можна встановити іншими нормативно-правовими актами. Особливих обмежень у доступі на ринок не існує. З огляду на зазначене, такий обраний для ринку послуг та робіт протипожежного призначення інструмент регулювання, як ліцензія, не відповідає цілям державного регулювання та завданням політики і є обтяжливим для суб'єктів господарювання з наступних причин:

- ◆ отримання ліцензії вимагає додаткових коштів від суб'єктів господарювання;
- ◆ суб'єкт господарювання втрачає час на отримання ліцензії;
- ◆ забезпечення ліцензування вимагає додаткових коштів з державного бюджету;
- ◆ ліцензування фактично дублює інші механізми доступу до ринку.

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Декларація.

- ◆ Здійснення робіт з вогнезахисту, вогнезахисне просочування (глибоке та поверхневе), вогнезахисне оброблення (фарбування, штукатурення, обмотування, облицювання), вогнезахисне заповнювання;
- ◆ Технічне обслуговування первинних засобів пожежогасіння (водянні, пінні, порошкові, газові вогнегасники);
- ◆ Спостереження за системами протипожежного захисту;
- ◆ Монтаж, підтримання експлуатаційної придатності (технічне обслуговування) систем протидимного захисту;
- ◆ Монтаж, підтримання експлуатаційної придатності (технічне обслуговування) систем пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуаванням людей, устаткування передавання тривожних сповіщень (далі – система пожежної сигналізації);
- ◆ Монтаж, підтримання експлуатаційної придатності (технічне обслуговування) систем пожежогасіння (водянні, пінні, газові, порошкові, аерозольні);

Усі вищезазначені підвиди надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення мають низький або середній ступінь суспільної небезпеки, зворотні наслідки, особливі вимоги до матеріально-технічної бази та компетентності персоналу, тому мають здійснюватися на підставі подання декларації.

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Свідоцтво.

Проведення оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення.

Дана діяльність передбачає низький ступінь суспільної небезпеки, повинна бути виконана кваліфікованими працівниками, що мають відповідну освіту та досвід. В даному виді доступ на ринок регламентує спроможність суб'єкта надавати якісні послуги на підставі своїх знань та умінь. Таким чином, правильним інструментом в даному виді діяльності є свідоцтво.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Майже в усіх Європейських країнах ліцензування суб'єктів господарювання, що виконують роботи та надають послуги протипожежного призначення, не застосовується. Замість ліцензування такі роботи (послуги) виконуються працівниками, що мають відповідну освіту, пройшли відповідну акредитацію, атестацію чи сертифікацію. Так, для виконання робіт та надання послуг протипожежного призначення, в Бельгії, Хорватії, Чехії, Фінляндії, Франції, Греції, Італії, Португалії, Румунії, Словаччині та Іспанії вимагається наявність спеціальної освіти або отримання сертифікату. Отримання ліцензії вимагається тільки в Польщі, Словенії та деяких федеральних землях Німеччини. Угорщина вимагає отримання дозволу, а в Туреччині та Великій Британії взагалі відсутнє державне регулювання робіт та послуг протипожежного призначення.

ПРОПОЗИЦІЇ BRDO:

- 1) Скасувати ліцензування діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення (усіх, окрім проведення оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення) та запровадити декларавання, шляхом внесення змін до Закону України «Про ліцензування

видів господарської діяльності», Кодексу цивільного захисту та постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»;

- 2) Запровадити до виконавців робіт, надавачів послуг з оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення атестацію з видачою свідоцтва про атестацію шляхом внесення змін до Кодексу цивільного захисту України;
- 3) Створити реєстр атестованих виконавців робіт протипожежного призначення шляхом внесення змін до Кодексу цивільного захисту України шляхом внесення змін до Кодексу цивільного захисту України;
- 4) Створити реєстр атестованих оцінювачів (експертів) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення шляхом внесення змін до Кодексу цивільного захисту України;
- 5) Реєстри повинні бути у відкритому доступі;
- 6) Атестацію виконавців робіт протипожежного призначення проводити періодично, наприклад, раз в три роки.
- 7) Діяльність з проведення оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення слід регулювати за допомогою свідоцтва, адже даний вид діяльності передбачає надання якісних послуг на підставі високої кваліфікації суб'єкта надання послуг.
- 8) Оцінку (експертизу) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення проводити тільки при укладенні договорів страхування, зміні власника чи користувача підприємства, об'єкта та приміщення, виведенні з експлуатації, зміні цільового призначення таких приміщень. Внесення змін буде потребувати Кодекс цивільного захисту України та Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.12.2014 № 1417 «Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні»;
- 9) Суб'єктам господарювання з високим ступенем ризику до Державної служби з питань надзвичайних ситуацій подавати тільки висновки про результати проведення оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об'єкта чи приміщення. Внесення змін буде потребувати Кодекс цивільного захисту України та Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.12.2014 № 1417 «Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні».

3.2.8

ВИПУСК ТА ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ

ЗАВДАННЯ У СФЕРІ ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ:

- ◆ розширення джерел наповнення державного бюджету,
- ◆ фінансування олімпійського руху і спорту в Україні,
- ◆ запобігання негативним явищам, пов'язаним з реалізацією лотерей і виплатою виграшів¹.

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

Законом України «Про державні лотереї в Україні» встановлюється принцип державної монополії на запровадження лотерей, що полягає у забороні запровадження та проведення на території України будь-яких лотерей, крім

¹ Закон України «Про державні лотереї в Україні» від 06.09.2012 № 5204-VI та Постанова КМУ «Про сприяння розвитку державної системи лотерей в Україні» від 27.04.1998 № 577

державних, які проводяться операторами лотерей, що одержали право на їх проведення, у порядку, визначеному цим Законом.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Фактично Законом¹ встановлена не державна монополія, а монополія **трьох** приватних операторів: ТОВ «М.С.Л.», ПрАТ «Патріот», ПП «Українська Національна Лотерея», адже, встановивши вимогу для отримання ліцензії мати 10-річний досвід випуску та проведення лотерей, держава закрила доступ до даного ринку новим суб'єктам господарювання, які не провадили діяльності раніше. В цьому контексті доцільно зазначити, що Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено заборону використання ліцензування видів господарської діяльності для обмеження конкуренції².

Наразі поняття державної лотереї не відповідає своїй суті, адже відповідно до Закону «Про державні лотереї в Україні» лотерея набуває статусу державної з моменту опублікування затверджених оператором державних лотерей умов проведення такої лотереї, а через 15 днів після опублікування державна лотерея підлягає обов'язковому внесенню Міністерством фінансів України до Єдиного реєстру державних лотерей, запроваджених в Україні³. Тобто, лотерея набуває статусу державної раніше ніж держава (Міністерство фінансів України) дізнається про її існування⁴.

Щодо випуску лотерей

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Державне обмеження.

ІНСТРУМЕНТ:

Державна монополія.

З метою мінімізації негативного впливу на суспільну мораль держава має контролювати випуск лотерей, їх кількість, правила та умови. Даний вид діяльності не передбачає конкуренції та встановлює межі в яких суб'єкти господарювання можуть надалі провадити діяльність з проведення цих лотерей. Таким чином, доцільним способом є державне обмеження», що проявляється в державній монополії на запровадження лотерей.

Щодо проведення лотерей

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ до спільного ресурсу.

ІНСТРУМЕНТ:

Право на проведення лотереї отримується на конкурсних засадах.

Після того як держава запровадить лотереї, встановить умови та правила їх проведення, суб'єкти господарювання в окреслених межах (обмежений ресурс) повинні отримувати право на їх проведення на конкурсних засадах. Даний вид діяльності передбачає наявність вільної конкуренції на ринку та справу з обмеженим загальним ресурсом, таким чином правильним є застосування способу «Доступ до спільного ресурсу».

¹ Стаття 6 Закону «Про державні лотереї в Україні»

² Абзац 5 пункту 5 частини 1 статті 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

³ Частина 3 Статті 5 Закону України «Про лотереї»

⁴ www.kmu.gov.ua/document/247528039/Azart_report.pdf - аналітичні матеріали щодо ситуації з ігровим бізнесом, Міністерство фінансів України, серпень 2014

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Аналізуючи міжнародний досвід регулювання діяльності з проведення лотерей, повинні вирішуватися такі завдання регулювання діяльності з випуску та проведення лотерей:

- ◆ попередженні злочинності;
- ◆ гарантування того, що гравці не будуть ошукані;
- ◆ недопущення організації та проведення лотерей комерційними організаціями;
- ◆ попередження розповсюдження негативного впливу на суспільну мораль від азартних ігор (спрямування пристрасті до азартних ігор в певне русло; зменшення ризику соціальних безладів);
- ◆ гарантування спрямування прибутків на публічні потреби, благодійність (фінансування спорту, лікування тяжкохворих дітей, людей тощо).

Так, в Великій Британії проведення лотерей здійснюється на підставі Закону про національну лотерею (National Lottery Act 1993)¹. Національна лотерея не вважається азартною грою та є своєрідною формою «державного» франчайзингу, якою наділяються приватні компанії на конкурсних засадах. В 1994 році переможцем стала приватна компанія Camelot Group, яка здійснює організацію та проведення національної лотереї. Кошти від реалізації лотерейних білетів розподіляються наступним чином: **50%** – серед переможців лотереї, **28%** – на шість благодійні цілі, які визначаються парламентом, **12%** – податки та ПДВ, **5%** – роздрібним розповсюдjuвачам, **5%** – компанії Camelot Group.

В Австрії лотерейна діяльність здійснюється на підставі Федерального закону від 28.11.1989². Ця діяльність здійснюється на підставі ліцензії, яка видається Федеральним міністерством фінансів приватним компаніям. Сьогодні право проведення лотерей належить Österreichische Lotterien Gesellschaft m.b.H. (Австрійські лотереї), який є монополістом ринку. За рахунок наявності одного учасника федеральний уряд має можливість захистити громадський порядок та інтереси фіскальної політики.

Французьким законодавством ще на початку ХІХ століття була встановлена державна монополія на організацію лотерей. Ця діяльність здійснюється компанією Française des Jeux (Французькі ігри)³, контрольний пакет акцій якої належить державі. За рахунок такої моделі держава має ефективний механізм для контролю прибутків та попередження створення негативного соціального ефекту від такої діяльності.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

- 1) Інструмент ліцензування у розумінні способу державного регулювання «доступ до ринку» не може застосовуватися до даних правовідносин, адже не відповідає завданням регулювання сфери проведення лотерей.
- 2) В Україні має бути запроваджено реальну державну монополію на випуск лотерей.
- 3) Вихід на ринок нових учасників здійснюється за допомогою способу «Доступ до спільного ресурсу», зокрема, право на проведення лотереї набувається на конкурсних засадах.
- 4) Встановлення вимог до грального обладнання, програмного забезпечення,

¹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/contents> - Закон ВБ про національну лотерею (National Lottery Act 1993)

² <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004611> - Федерального закон Австрії про лотереї від 28.11.1989

³ <https://www.fdj.fr/accueil> - сайт компанії Française des Jeux

засобів захисту інформації та засобів зв'язку, серверу, терміналів для прийняття ставок тощо.

- 5 Кошти від проведення державних лотерей використовуються на соціальні потреби розвиток спорту та благодійність.
- 6 Встановлення вікового обмеження на участь в лотереї.
- 7 Встановлення максимально можливої грошової суми, яку можна витратити на участь в лотереї на тиждень, з метою запобігання будь-якої неконтрольованої пристрасті до азартних ігор.

3.2.9

ТУРОПЕРАТОРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ до ринку.

ІНСТРУМЕНТ:

Декларація.

Головне завдання регулювання даної сфери – перевірка спроможності туроператора відшкодувати збитків туриста у випадку ненадання або надання неякісної послуги та в разі настання певних подій шляхом:

- ◆ фінансового забезпечення туроператорської цивільної відповідальності (гарантія банку або іншої кредитної установи) перед туристами;
- ◆ укладання договору зі страховою компанією про обов'язкове (медичне та від нещасного випадку) страхування туристів, що здійснюють туристичні подорожі.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Застосування такого інструменту державного регулювання як ліцензування, для даного виду діяльності є не прийнятним, оскільки воно не відповідає цілям та завданням державного регулювання туроператорської діяльності та є обтяжливим для суб'єктів господарювання. Ліцензія не виступає державною гарантією фінансової стабільності туроператора, тому є дефектним інструментом.

Даний вид діяльності містить середній ступінь суспільної небезпеки, наслідки від неправильного провадження такої діяльності є зворотними, а здійснення діяльності не передбачає ніяких особливих вимог до матеріально-технічної бази.

Таким чином, правильним інструментом державного регулювання в даному випадку є декларація.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Аналіз міжнародного законодавства та досвіду інших країн світу свідчить про те, що забезпечення майнових та немайнових інтересів туриста здійснюється через інші інструменти доступу на ринок, окрім ліцензування.

Так, в Німеччині туроператори та туристичні агенти мають право започаткувати свій бізнес на підставі відповідності загальним вимогам для здійснення господарської діяльності. При здійсненні діяльності туроператори і туристичні агенти повинні дотримуватися норм туристичного права, які призначені для захисту туристів, і визначені в Цивільному кодексі Німеччини, а також в Директиві Європейського Союзу «Про комплексні тури, відпустки і поїздки» від 13 червня 1990 р. № 90/314/

ЄС¹, яка є загальною для держав-членів ЄС. Зокрема, дана Директива передбачає необхідність надання достатніх гарантій, які дозволяють у разі неплатоспроможності або банкрутства забезпечити повернення споживачеві сплачених їм сум і повернення його на батьківщину. А також передбачає, що з метою захисту споживача держави – члени можуть приймати більш суворі положення в сфері, яку охоплює Директива².

Законодавство Великої Британії в сфері туроператорської діяльності найголовнішим інструментом передбачає страхування. А для турів, які передбачають авіаперельоти, окрім наявності договору про страхування цивільно-правової відповідальності, суб'єктам господарювання необхідно отримати ліцензію від Служби цивільної авіації Великої Британії – Air Travel Organisers' Licensing (ATOL)³ та гарантію від Асоціації британських туристичних агентів⁴. Державне регулювання в Англії передбачає наявність саморегулювання господарських сфер та великих бізнес-асоціацій, так, в сфері туроператорської діяльності функціонують такі бізнес-асоціації як the Association of British Travel Agents (ABTA), the Association of Independent Tour Operators (AITO), тощо.

ПРОПОЗИЦІЇ BRDO:

Таким чином, доцільно внести до Закону України «Про туризм» зміни, якими встановити вичерпний перелік обов'язкових вимог, яким повинні відповідати суб'єкти господарювання та обов'язкових документів, які будуть регламентувати зазначену діяльність, а також запровадити новий інструмент держаного регулювання – декларацію, що в свою чергу призведе до таких позитивних наслідків:

- ◆ суб'єкт господарювання зможе здійснювати господарську діяльність одразу після реєстрації декларації (тобто, суб'єкту не треба буде чекати від регуляторного органу прийняття відповідного рішення);
- ◆ відсутність «прямого» контакту між суб'єктом господарювання та регуляторним органом, що направлено на виключення можливих корупційних ризиків.

3.2.10

ПОСЕРЕДНИЦТВО У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ ЗА КОРДОНОМ

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ до ринку.

ІНСТРУМЕНТ:

Декларація.

ЗАВДАННЯМ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ:

Протидія торгівлі людьми під час трудової експлуатації⁵.

¹ <http://www.bmw.de/EN/Topics/Tourism/doing-business-in-the-travel-industry.html> - інформація з сайту Міністерства економіки та енергетики Німеччини

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0314:en:HTML>

³ <http://www.caa.co.uk/ATOL-protection/>

⁴ <https://abta.com/>

⁵ Відповідно до Додатку 2 Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 111.

ЦІЛЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ З НАДАННЯ ПОСЛУГ**З ПОСЕРЕДНИЦТВА У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ ЗА КОРДОНОМ Є:**

- ◆ забезпечення прав та законних інтересів трудових мігрантів і членів їхніх сімей;
- ◆ забезпечення регулювання процесів зовнішньої трудової міграції;
- ◆ посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном;
- ◆ посилення мотивації до легальної і продуктивної праці.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Державне регулювання застосовується для вирішення таких проблем як недотримання прав та інтересів трудових мігрантів і членів їх сімей, наявність нелегальної праці. Проте інструмент ліцензування не призводить до зменшення або припинення торгівлі людьми з метою трудової експлуатації. Це пов'язано з тим, що громадяни мають право самостійно здійснювати пошук роботи та працевлаштуватися за кордоном без посередницьких послуг суб'єктів господарювання, які мають відповідну ліцензію. Крім того, Мінсоцполітики протягом 2016 року жодного разу не було проведено перевірки дотримання суб'єктами господарювання, які отримали ліцензії, ліцензійних умов¹.

Даний вид діяльності передбачає низький ступінь суспільної небезпеки, не містить особливих вимог до наявності матеріально-технічної бази та кваліфікованого персоналу, наслідки від такої діяльності є зворотними. Таким чином, правильним інструментом в даному випадку є подання декларації.

Міжнародний досвід та міжнародні зобов'язання України:

Аналіз міжнародного досвіду з посередництва у працевлаштуванні за кордоном свідчить про те, що ліцензування цього виду господарської діяльності в світовій практиці зустрічається не дуже часто і, як правило, тільки в країнах, з яких йде істотний потік трудових емігрантів (Шрі Ланка, Філіппіни, Ефіопія тощо).

В Європі загальне ліцензування агентств з працевлаштування було досить поширене, але протягом 90-х і на початку 2000-х років масово скасовувалися (Велика Британія, Німеччина, Нідерланди та інші).

Вимога якимось чином регулювати агентства з працевлаштування міститься в Конвенції № 181 Міжнародної організації праці, причому там, в першу чергу, пропонується розглянути ліцензування або сертифікацію (з цією опцією пропонується застосовувати й інші механізми, включаючи саморегулювання), але Україна стороною зазначеної Конвенції не є.

ПРОПОЗИЦІЇ BRDO:

- 1) Скасувати ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.
- 2) Запровадити новий інструмент державного регулювання – декларацію
- 3) Внести до Законів України «Про зовнішню трудову міграцію» та «Про зайнятість населення» зміни, якими встановити вичерпний перелік обов'язкових вимог, яким повинні відповідати суб'єкти господарювання та обов'язкових документів, які будуть регламентувати зазначену діяльність.

¹ Дані отримані в результаті безпосередньої консультації з представниками Мінсоцполітики.

ПРОМИСЛОВИЙ ВИЛОВ ВОДНИХ БІОРЕСУРСІВ ЗА МЕЖАМИ ЮРИСДИКЦІЇ УКРАЇНИ

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ до спільного ресурсу.

ІНСТРУМЕНТ:

Видача квот на конкурсних засадах.

ЗАВДАННЯМИ РЕГУЛЮВАННЯ У ГАЛУЗІ РИБНОГО ГОСПОДАРСТВА Є:

- ◆ збереження та збільшення чисельності водних біоресурсів у природному середовищі, їх біологічного різноманіття;
- ◆ забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання водних біоресурсів;
- ◆ забезпечення рівних умов конкуренції в галузі рибного господарства¹.

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з промислового вилову водних біоресурсів за межами юрисдикції України, для отримання ліцензії, встановлюється необхідність зазначення відомостей про розмір частки добування (вилову) водних біоресурсів (відсотків, тонн)², що, у розумінні Закону «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», є зазначення квоти добування (вилову).

Тож, отримання квот на промисловий вилов водних біоресурсів передуює процесу отримання ліцензії і є однією з підстав її отримання.

ОБґРУНТУВАННЯ:

Застосування такого інструменту державного регулювання як ліцензування, для даного виду діяльності є не правильним, оскільки даними правовідносинами регламентується обмеження державних ресурсів (лімітування вилову) та розподіл спільного ресурсу між користувачами (квотування вилову).

Органами державної влади встановлюються ліміти промислового вилову на кожен календарний рік, які в подальшому розподіляються на квоти³. Це робиться з метою збереження та забезпечення раціонального використання окремих водних біоресурсів, які інтенсивно експлуатуються та/або характеризуються незадовільним станом, що є правильною реалізацією завдань у сфері рибного господарства.

Доступ до такого спільного ресурсу (отримання квот) має передбачати вільну конкуренцію між суб'єктами господарювання та здійснюватися на конкурсних засадах.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Лімітування та квотування промислового вилову водних біоресурсів встановлюється в багатьох країнах світу, таких як: США, Англія⁴, країнах Європейського союзу, тощо.

¹ Стаття 5 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 08.07.2011 № 3677-VI

² <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249521056> – ліцензійні умови риба

³ Частина 2 Статті 28 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 08.07.2011 № 3677-VI

⁴ <https://www.gov.uk/topic/commercial-fishing-fisheries/regulations-monitoring-enforcement> - офіційний сайт англійського уряду

Регламентом Ради (ЄЕС) № 3760/92 встановлено, що квотування запроваджується з метою захисту видів ресурсів експлуатація яких має бути обмежена, а також з метою забезпечення непорушності риболовної діяльності кожної з держав-членів¹.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

- 1) Скасувати ліцензування.
- 2) Доступ до промислового вилову водних біоресурсів має регулюватися в рамках способу «доступ до спільного ресурсу» шляхом видачі квот на добування біоресурсів за межами юрисдикції України в межах встановлених лімітів на конкурсних засадах.
- 3) Законодавчо визначити процедуру розподілу між користувачами водних біоресурсів квот добування біоресурсів за межами юрисдикції України. Зробити даний порядок публічним та прозорим, шляхом реалізації квот через продаж з аукціону.

3.2.12

ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 16 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Регулювання «зовнішньоекономічної діяльності».

ІНСТРУМЕНТ:

Квотування як спосіб захисту внутрішнього ринку та вітчизняних виробників.

ЦІЛЯМИ РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НЕОБХІДНО ВИЗНАЧИТИ:

- ◆ забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку України;
- ◆ стимулювання прогресивних структурних змін в економіці.

ЗАВДАННЯМ ПОЛІТИКИ В ДАНІЙ СФЕРІ Є:

- ◆ забезпеченню цілеспрямованого захисту та підтримки вітчизняних товаровиробників на зовнішньому і внутрішньому ринку;
- ◆ зростанню обсягів та оптимізації товарної і географічної структури українського експорту, зокрема через збільшення питомої ваги товарів з високою доданою вартістю;
- ◆ досягненню позитивного сальдо торговельного балансу².

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

Відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» ліцензуванням зовнішньоекономічних операцій визначається комплекс адміністративних дій органу виконавчої влади з питань економічної політики з надання дозволу на

¹ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9dd6573-bcc0-4e3d-8598-981e410d84c2/language-en> - Регламентом Ради (ЄЕС) № 3760/92 «Про встановлення системи Спільноти для рибальства та аквакультури» від 20 грудня 1992 року

² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2012-%D1%80> – Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про засади зовнішньоекономічної політики України на середньостроковий та довгостроковий періоди» від 27.06.2012 № 413-р

здійснення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності експорту (імпорту) товарів.

Ліцензування експорту (імпорту) товарів здійснюється у формі:

- ◆ автоматичного ліцензування – дозволу на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких не встановлюються квоти (кількісні або інші обмеження);
- ◆ неавтоматичного ліцензування – дозволу на здійснення протягом визначеного періоду експорту (імпорту) товарів, щодо яких встановлюються певні квоти (кількісні або інші обмеження)¹.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Дана сфера має регулюватися в рамках способу державного регулювання «Зовнішньоекономічна діяльність».

Індивідуальний режим ліцензування² є спеціальною санкцією і застосовується у разі порушення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності законодавчо визначеного порядку здійснення такої діяльності. За допомогою такого режиму до суб'єкта господарювання встановлюються певні заборони, обмеження або порядок здійснення зовнішньоекономічних операцій³, що є спеціальною санкцією, несе в собі каральну функцію і прямо суперечить правовій природі ліцензування.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

Скасувати ліцензування зовнішньоекономічної діяльності відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

3.2.13

ОХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Декларація.

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ЦЬЙ СФЕРІ:

- ◆ ефективного регулювання охоронної діяльності;
- ◆ підвищення якості охоронних послуг;
- ◆ підвищення ефективності охоронної діяльності як складової по забезпеченню громадської безпеки як складової національної безпеки.

ЦІЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини та третіх осіб по відношенню яких здійснюються заходи;
- ◆ спроможності належним чином виконувати свої функції кожним окремим охоронником.

¹ Стаття 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»

² Ч.13 статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»

³ Ч. 1 статті 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

Наразі, на ринку охоронної діяльності діють такі суб'єкти:

- ◆ поліція охорони;
- ◆ приватні охоронні структури;
- ◆ відомча воєнізована охорона;
- ◆ власна охорона підприємств.

Проте, станом на сьогодні ліцензуванню підлягають не всі суб'єкти охоронної діяльності, а лише: Поліція охорони та приватні охоронні структури.

Для доступу суб'єкта господарювання на ринок регуляторний орган перевіряє документи, що підтверджують відповідність фахівця (фахівців) з організації заходів охорони, та осіб, які здійснюють охорону:

- ◆ кваліфікаційним вимогам (освіта, стаж роботи);
- ◆ спроможність виконання функціональних обов'язків за станом здоров'я (в тому числі відсутність психічної хвороби, алкоголізму, наркоманії).

Тож, змістом державного регулювання у сфері охоронної діяльності на сьогодні є визначення спроможності суб'єкта здійснювати таку діяльність належним чином, шляхом перевірки документів, що підтверджують відповідність осіб, які здійснюють охорону: кваліфікаційним вимогам та за станом здоров'я.

Існує окреме регулювання у разі використання суб'єктом господарювання:

- ◆ спеціальних засобів: дозвіл (наприклад: на відкриття та функціонування об'єкта дозвільної системи; газові пістолети і револьверів, які заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії; пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними металевими снарядами несмертельної дії, тощо), сертифікація засобів;
- ◆ спеціального транспорту швидкого реагування: дозвіл на встановлення та використання спеціальних світлових сигнальних пристроїв автожовтого (оранжевого) кольору;
- ◆ транспорту для перевезення цінного вантажу: сертифікація на відповідність ДСТУ 3975-2000;
- ◆ засобів радіотехнічного зв'язку: дозвіл на експлуатацію;
- ◆ службових собак: ветеринарний паспорт, документ про проходження спеціального курсу дресирування.

Порядок отримання вищезазначених дозволів та контроль дотримання вимог, проведення сертифікації визначені іншими нормативно-правовими актами, що не пов'язані з ліцензуванням, і регулятор додатково здійснює контроль їх наявності під час проведення планових/позапланових перевірок.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Діяльність з надання охоронних послуг має середній ступінь суспільної небезпеки, на етапі започаткування діяльності передбачає особливі вимоги до персоналу, адже фактично об'єктами державного регулювання виступають не суб'єкти (юридичні та фізичні особи-підприємці), а особи, які безпосередньо здійснюють охоронну діяльність. В даному випадку ліцензування не є належним інструментом, який здатен гарантувати наявність відповідної кваліфікації та спроможності охоронників та охоронців якісно здійснювати охоронну діяльність. Інструмент

ліцензування в даному випадку застосовується не правильно, адже він не відповідає цілям та завданням політики.

Вихід на ринок нового суб'єкта господарювання має регламентуватися поданням декларації з зазначенням відомостей про кваліфікований персонал та наявність спеціальної матеріально-технічної бази.

Головний акцент в даній діяльності має бути спрямований на проходження обов'язкової періодичної атестації осіб, які безпосередньо здійснюють охоронну діяльність з метою оцінки їхніх професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки. В цьому руслі необхідним є створення реєстру атестованих охоронників/охоронців.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Проведений аналіз міжнародного досвіду з охоронної діяльності **28** країн-членів Європейського Союзу, а також Боснії та Герцеговини, Македонії, Норвегії, Сербії, Швейцарії та Туреччини свідчить про те, що:

- ◆ ліцензування приватних охоронних компаній здійснюється в **94%** країн;
- ◆ ліцензування приватних охоронців (як фізичних осіб) здійснюється в **86,67%** країн (в Україні не здійснюється);
- ◆ тренінгова програма є обов'язковою відповідно до закону в **97%** країн (в Україні не здійснюється);
- ◆ уніформа є обов'язковою в **95%** країн;
- ◆ вимоги для виходу компанії на ринок (щодо засновників):
 - відсутність випадків притягнення до кримінальної відповідальності в **88%** країн
 - дослідження біографії/свідчень доброго морального характеру в **87%** країн
- ◆ в **73,53%** країнах законодавство дозволяє озброєну приватну охоронну діяльність (в Україні не дозволено).

Аналіз міжнародного досвіду (на прикладі Великої Британії) свідчить про можливість ліцензування індивідуальних осіб (охоронників), які здійснюють охоронну діяльність та відсутності вимог щодо ліцензування юридичних осіб¹.

ПРОПОЗИЦІЇ BRDO:

- 1) Скасування ліцензування охоронної діяльності.
- 2) Запровадження декларування при започаткуванні діяльності охоронних фірм.
- 3) Встановлення обов'язкової атестації осіб, які безпосередньо здійснюють охоронну діяльність.
- 4) Розробити проект постанови Кабінету Міністрів України, яким передбачити порядок проведення атестації осіб, які здійснюють охоронну діяльність;
- 5) Внесення змін до Закону України «Про охоронну діяльність», а саме: кадрових, організаційних та технічних вимог для здійснення охоронної діяльності, які регламентовані в Ліцензійних умовах.
- 6) Створити реєстр атестованих охоронників/охоронців (присвоєння унікальних номерів кожному охороннику/охоронцю).
- 7) Вносити атестованих охоронників/охоронців до реєстру.
- 8) Реєстр повинен бути у відкритому доступі.

¹ Інформація використана зі звіту: Private Security services in Europe. CoESS Facts and Figures 2013

9) Атестацію осіб, які безпосередньо здійснюють охоронну діяльність проводити періодично, наприклад, раз в **три** роки.

10) Проведення обов'язкового тренінгу для кожного охоронника.

3.2.14

НАДАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

ЦІЛІ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ захист інтересів споживачів фінансових послуг;
- ◆ забезпечення діяльності і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні;
- ◆ забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг¹.

ЗАВДАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ захист споживачів від можливого набуття додаткових фінансових зобов'язань;
- ◆ забезпечення ефективності такої системи².

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

За інформацією Державного реєстру фінансових установ в Україні налічується **2162** фінансові установи³.

Регулювання надання фінансових послуг передбачає, зокрема:

- ◆ обов'язкової державної реєстрації в Державному реєстрі фінансових установ;
- ◆ ліцензування у сфері надання фінансових послуг;
- ◆ обов'язок укладення договорів зі споживачами;
- ◆ проведення аудиту;
- ◆ підтвердження фінансової спроможності, у вигляді наявності мінімального
- ◆ розміру капіталу фінансової установи;
- ◆ подання інформації про ділову репутацію фінансової установи;
- ◆ звітування;
- ◆ здійснення нагляду на консолідованій основі за діяльністю фінансової установи;
- ◆ здійснення пруденційного нагляду.

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Ліцензія.

¹ Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III

² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні» від 03.09.2009 № 1026-р

³ Державний реєстр фінансових установ - <https://nfp.gov.ua/content/derzhavnyi-reestr.html>

Щодо залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення

Щодо надання коштів у позику, в тому числі і на умовах фінансового кредиту

Щодо надання послуг в системі накопичувального пенсійного забезпечення в частині адміністрування недержавних пенсійних фондів

Щодо адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах

Щодо управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»

Щодо надання послуг у сфері страхування в частині проведення конкретних видів страхування, визначених законодавством

Дана діяльність передбачає високий ступінь суспільної небезпеки, полягає в прямому або опосередкованому залученню фінансових активів від фізичних осіб, містить в собі особливі вимоги до провадження такої діяльності (здійснення дистанційного контролю, наявності бездоганної ділової репутації, проведення аудиту, обов'язкової звітності), необхідними є матеріально-технічна база та компетентний персонал. З метою попередження зловживань з матеріальними благами громадян та завданню шкоди економічним інтересам держави, необхідно проводити перевірку перед видачою дозвільного документу. Таким чином, інструмент ліцензії застосовується правильно.

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Декларація.

Щодо надання послуг з фінансового лізингу

Щодо надання гарантій та поручительства

Щодо надання послуг з факторингу

Щодо довірчого управління фінансовими активами

Предметом цих господарських операцій є, зокрема, орендні правовідносини, правовідносини з забезпечення зобов'язань, відступлення права грошової вимоги строк платежу за якою настав, а так само право вимоги, яке виникне в майбутньому, управління активами з метою отримання прибутку.

Всі ці господарські операції здійснюються шляхом укладення відповідних договорів, тобто є договірними відносинами. Спонування до виконання договірних зобов'язань відбувається у судовому порядку, а спричинені наслідки мають зворотній характер.

Наразі ліцензійними умовами не встановлюються ні вимоги до матеріально-технічної бази таких суб'єктів господарювання, ні до провадження ними діяльності¹, адже якість наданих послуг забезпечується шляхом підтвердження фінансової спроможності такого суб'єкта. Фінансову спроможність достатньо задекларувати, а орган державного нагляду (контролю) завжди має можливість її перевірити².

¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/913-2016-%D0%BF/paran11#n11>

² Відповідно до статті 12-1 Закону України «Про фінансові послуги»

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ:

Директивами Європейського Парламенту та Ради ЄС від 23 квітня 2008 р. № 2008/48/ЄС щодо кредитних угод споживачів¹, від 23 вересня 2002 р. № 2002/65/ЄС про дистанційну торгівлю споживчими фінансовими послугами², від 26 червня 2013 р. № 2013/36/ЄС щодо доступу до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних компаній³, від 14 червня 2006 року № 2006/48/ЄС щодо започаткування та провадження діяльності кредитних установ⁴, Регламентом Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 червня 2013 року № 575/2013 щодо пруденційних вимог до кредитних установ та інвестиційних фірм⁵ встановлюються вимоги щодо наявності мінімального капіталу установи; її платоспроможності; відкритої інформації про її діяльність, про умови за яких надаються послуги; надання роз'яснень споживачам щодо фінансових зобов'язань, тощо. Прямої вимоги щодо здійснення діяльності на підставі ліцензії в даних документах не міститься, про те така діяльність повинна бути врегульована з боку держави в рамках дозволеної системи.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

- 1) Скасувати ліцензування надання послуг з фінансового лізингу, надання гарантій та поручительства, надання послуг з факторингу, довірчого управління фінансовими активами.
- 2) Запровадити для вищезазначених видів декларування при виході на ринок.

3.2.15

ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ НЕЗАКОННИХ ВИДІВ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

3.2.15.1

Щодо переказування іноземної валюти за межі України з метою придбання облігацій зовнішніх державних позик України

Щодо переказування за межі України іноземної валюти для оплати банківських металів та проведення окремих валютних операцій уповноваженим банком

Щодо переказування за межі України іноземної валюти для оплати банківських металів та проведення окремих валютних операцій (суб'єкту господарювання – резиденту)

Щодо використання іноземної валюти на території України як засобу платежу

Щодо використання іноземної валюти на території України як застави

Щодо розміщення резидентами (юридичними та фізичними особами-підприємцями) валютних цінностей на рахунках за межами України

Щодо здійснення інвестицій за кордон (не за умови здійснення інвестиції протягом календарного року на суму понад 50000 доларів США (еквівалента цієї суми в іншій іноземній валюті за офіційним курсом гривні до іноземних валют, установленим Національним банком на день подання заяви на отримання ліцензії) на користь однієї особи)

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0092:EN:PDF>

² Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0065>

³ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC Text with EEA relevance - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483625144942&uri=CELEX:32013L0036>

⁴ Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast) (Text with EEA relevance) - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006L0048>

⁵ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012 Text with EEA relevance - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483625067188&uri=CELEX:32013R0575>

Щодо здійснення інвестицій за кордон протягом календарного року на здійснення інвестиції(ій) на суму понад 50 000 доларів США (еквівалента цієї суми в іншій іноземній валюті за офіційним курсом гривні до іноземних валют, установленим Національним банком на день подання заяви на отримання ліцензії) на користь однієї особи

Щодо здійснення резидентами майнових інвестицій за межами України

ЦІЛІ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ забезпечення валютного контролю¹;
- ◆ забезпечення зовнішньоекономічних інтересів України².

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на ринок.

ІНСТРУМЕНТ:

Дозвіл.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

У вищезазначених випадках дозвільний документ необхідний для надання права на провадження певної одноразової операції, яка становить середній ступінь небезпеки, адже може загрожувати економічним інтересам держави та громадян. Для проведення таких операцій суб'єктам господарювання в кожному конкретному випадку необхідно показати спроможність виконати фінансову операцію/ зобов'язання, а дозвільному органу переконатися у не настанні збитків економічним інтересам держави. Таким чином, для регулювання вищезазначених операцій правильним є застосування дозволу.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

- 1) Скасувати ліцензування.
- 2) Отримувати право на здійснення вищезазначених операцій, шляхом отримання дозволу.

3.2.15.2

Щодо користування радіочастотним ресурсом України

ЦІЛІ РЕГУЛЮВАННЯ:

Рационального використання радіочастотного ресурсу України для забезпечення економічного, соціального, інформаційного та культурного розвитку, державної безпеки, обороноздатності, виконання міжнародних зобов'язань³.

ЗАВДАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ забезпечення максимального та ефективного використання радіочастотного ресурсу України;
- ◆ чітке розмежування радіочастотного ресурсу України для потреб спеціальних та загальних користувачів;
- ◆ забезпечення максимального та ефективного використання радіочастотного ресурсу України⁴.

¹ Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 № 15-93 - <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-93>

² Указ Президента України «Про інвестування майнових цінностей резидентами за межами України» від 13.09.1995 № 839/95 - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/839/95>

³ Стаття 2 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» від 01.06.2000 № 1770-III

⁴ Стаття 8 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» від 01.06.2000 № 1770-III

ПОТОЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ:

- ◆ ліцензування користування радіочастотним ресурсом;
- ◆ отримання дозволу на використання номерного ресурсу;
- ◆ розподіл і використання радіочастотного ресурсу України;
- ◆ підтвердження фінансової спроможності користуватися заявленим радіочастотним ресурсом.

СПОСІБ РЕГУЛЮВАННЯ:

Доступ на спільного ресурсу.

ІНСТРУМЕНТ:

Отримання права на користування радіочастотним ресурсом здійснюється на конкурсній основі.

ОБҐРУНТУВАННЯ:

Користування радіочастотним ресурсом¹ передбачає провадження діяльності в межах певних смуг, номіналів радіочастот, що є технічно обмеженим ресурсом², таким чином доступ до даного ресурсу слід реалізовувати за допомогою способу державного регулювання «Доступ до спільного ресурсу».

Досягнення цілей та виконання завдання політики у галузі користування радіочастотним ресурсом є можливим на підставі проведення конкурсу, який регламентує рівний/справедливий доступ до спільного ресурсу усіх суб'єктів господарювання, забезпечує вільну конкуренцію для раціонального використання обмеженого ресурсу.

ОФІС ПРОПОНУЄ:

- 1) Скасувати ліцензування користування радіочастотним ресурсом.
- 2) Отримання права на користування радіочастотним ресурсом завжди має здійснюватися на конкурсній основі задля забезпечення рівного/справедливого доступу до спільного ресурсу.

3.2.15.3

Щодо переказування за межі України іноземної валюти для оплати банківських металів та проведення окремих валютних операцій уповноваженим банком (фізичній особі - резиденту)

Щодо розміщення резидентами (фізичними особами, які не є підприємцями) валютних цінностей на рахунках за межами України

Щодо добування мисливських тварин

Регулювання вищезазначених правовідносин регламентується поза межами доступу на ринок, адже в даних випадках йдеться про діяльність фізичних осіб, яка не є господарською діяльністю у розумінні перш за все Господарського кодексу України³ та Концепції інтегрованої дозвільної системи.

¹ Радіочастотний ресурс - частина радіочастотного спектра, придатна для передавання та/або приймання електромагнітної енергії радіоелектронними засобами і яку можливо використовувати на території України та за її межами відповідно до законів України та міжнародного права, а також на виділених для України частотно-орбітальних позиціях – Закон України «Про радіочастотний ресурс України» від 01.06.2000 № 1770-III - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1770-14>;

² Стаття 1 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» від 01.06.2000 № 1770-III;

³ Стаття 3 Господарський кодекс України - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

ПЕРЕЛІК ДОДАТКІВ

Таблиця №1. Перелік нормативно-правових актів, які містять вимоги щодо ліцензування

Таблиця №2. Співвідношення Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закону України «Про адміністративні послуги». Лабіринт ліцензування

Таблиця №3. Перелік ліцензій, отримання яких вимагає подачу копій установчих документів

Таблиця №4. Перелік незаконних видів ліцензування та нормативно-правових актів, які містять вимоги щодо їх ліцензування

Таблиця №5. Перелік КВЕДів на які поширюються вимоги щодо ліцензування

Таблиця №6. Перелік неактуальних видів ліцензування та нормативно-правових актів, які містять вимоги щодо такого ліцензування

Таблиця №7. Перелік спеціального законодавства та ліцензійних умов

Таблиця №8. Перелік незаконних та неактуальних нормативно-правових актів

Таблиця №9. Визначення ліцензії наявні в нормативному полі

Таблиця №10. Процедури видачі/переоформлення/анулювання ліцензій

Таблиця №11. Перелік особливостей у сфері ліцензування

Таблиця №12. Вичерпний/ невичерпний перелік документів необхідних для отримання ліцензії

Таблиця №13. Необхідність отримання проміжних рішень/ висновків/ експертиз та погоджень в процесі отримання ліцензії

Таблиця №14. Процедури відмови у видачі/ залишення без розгляду ліцензії

Таблиця №15. Щодо строків видачі ліцензії

Таблиця №16. Перелік наявних галузевих реєстрів (кадастрів, баз даних) виданих/ скасованих/ анульованих

Таблиця №17. Щодо строків дії ліцензії

Таблиця №18. Щодо платності

Таблиця №19. Випадки необхідності подання копії платіжного документа про внесення плати за видачу ліцензії до моменту отримання ліцензії

Таблиця №20. Необхідність наявності спеціального статусу для отримання ліцензії

