

УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

На правах рукопису

ШАПОЧКІНА МАРІЯ ВАЛЕРІЇВНА

**САНКЦІЇ У СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕЖИМУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник – Мацелик Тетяна Олександрівна,
доктор юридичних наук, доцент

Ірпінь– 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ЕПІСТЕМОЛОГІЧНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА САНКЦІЙ У СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ.....	16
1.1. Генеза, поняття, ознаки та види адміністративно-правових режимів ліцензування	16
1.2. Правова природа адміністративно – правових санкцій режиму ліцензування та їх диференціація	38
1.3. Адміністративно-правовий статус суб’єктів ліцензування	59
Висновки до 1 розділу.....	77
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕЖИМІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ.....	77
2.1. Принципи, підстави та особливості процедур застосування санкцій в адміністративно-правовому режимі ліцензування	81
2.2. Заохочувальні, попереджувальні, правовідновлювальні санкції та особливості їх застосування у сфері ліцензування.....	96
2.3. Особливості застосування адміністративно-припинювальних санкцій в режимі ліцензування	110
2.4. Адміністративно-правовий аспект застосування санкцій відповідальності у сфері ліцензування	122
Висновки до 2 розділу.....	144
РОЗДІЛ ІІІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО САНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	150

3.1. Закордонний досвід адміністративно-правового регулювання сфери ліцензування та його імплементація в законодавство України.....	150
3.2. Напрями вдосконалення правового регулювання санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування в Україні.....	165
Висновки до 3 розділу.....	173
ВИСНОВКИ	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	185

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ГКУ	Господарський кодекс України
ЗУ	Закон України
ДРС	Державна регуляторна служба України
КМУ	Кабінет міністрів України
ДФС	Державна фіскальна служба
ЄДР	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
МОН	Міністерство освіти і науки України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
ФОП	Фізична особа – підприємець
ЗМІ	Засоби масової інформації
ЗЕД	Зовнішньоекономічна діяльність
ЄС	Європейський Союз
СНД	Співдружність Незалежних Держав
ОЕСР	Організація економічного співробітництва і розвитку
США	Сполучені Штати Америки
СЕКЦА	Країни Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
НWWI	Гамбурзький інститут світової економіки
GNCC	Національна комісія по комунікаціям Грузії

ВСТУП

Сучасні демократичні та глобалізаційні процеси агрегування правових норм різних держав, зумовлюють необхідність розробки теоретичних та практичних засад забезпечення функціонування адміністративно-правового режиму ліцензування в Україні та приведення його у відповідність до вимог Копенгагенських критеріїв – параметрів, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу.

Своєчасність теми дослідження актуалізується у зв'язку з тим, що однією з необхідних умов успішної євроінтеграції є імплементація європейських принципів ліцензування, визначених в ратифікованій Україною Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, спроба якої здійснена новим Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII (який набрав чинності 29 червня 2015 року).

Проте, станом на вересень 2016 року, постановами Кабінету Міністрів України затверджено лише біля 50 % проектів Ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності. Ціль, яка була поставлена владою задля прийняття даного закону, а саме збільшення інвестиційної привабливості, не досягнута. Навіть навпаки, в рейтингу країн за інвестиційною привабливістю BDO International Business Compass (IBC) за 2016 рік, оприлюдненому Гамбурзьким інститутом світової економіки (HWWI) та німецькою аудиторською компанією BDO AG, Україна зайняла 130-те місце, що в порівнянні з попереднім роком гірше аж на 41 сходинку (2015 рік – 89 місце; 2014 рік – 110 місце) із 174 країн. Серед сусідів України по рейтингу – Алжир (129 місце) та Ірак (131 місце).

Тенденцію погіршення інвестиційної привабливості країни необхідно долати рішучими реформами, спрямованими на детінізацію економіки, сприяння зростанню валового внутрішнього продукту (ВВП), формування сприятливого регулятивного середовища, зокрема

затвердження зрозумілих, прозорих та чітких ліцензійних умов, визначення чітких критеріїв за яких вид господарської діяльності потребує ліцензування, існування ефективних санкцій у адміністративно-правовому режимі ліцензування.

Саме тому вдосконалення правового й організаційного забезпечення застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування в Україні на сьогодні є надзвичайно актуальним питанням.

У вітчизняній і зарубіжній адміністративно-правовій літературі ці питання розглядалися фрагментарно. Визначенням природи адміністративно-правових режимів займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, С. В. Ківалов, О. О. Крестьянінов, Н. І. Матузов, А. В. Малько, Т. П. Мінка, І. В. Чеховська. Інститут ліцензування досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці, а саме: А. П. Альохін, А. Б. Багандов, В. Геллхорн (W. Gellhorn), А. В. Гушин, А. А. Кармолицький, Т. Каплоу (T. Caplow), І. В. Ковбас, Ю. М. Козлов, В. Д. Сорокін, І. Д. Пастух, П. М. Пальчук, О. П. Рябченко, П. М. Чистяков, Л. Фрідман (L. Friedman), А. О. Шеваріхін, Л. В. Шестак, А. І. Шпомер. Проблему правових санкцій в негативному аспекті та адміністративний примус розглядали: В. Т. Білоус, С. Н. Братусь, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, В. В. Лазарєв, Д. М. Лук'янець, О. Е. Лейст, Є. В. Устименко, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, В. А. Тархов та інші. В контексті заохочувальних норм та правових стимулів санкцію розглядали В. М. Баранов, В. М. Ведяхін, В. Ю. Орехов, М. Г. Проніна. Адміністративні процедури досліджували такі вчені-адміністративісти України та зарубіжжя, як О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. І. Берлач, Н. В. Галіцина, В. М. Горшенєв, Е. Ф. Демський, О. В. Кузьменко, О. І. Миколенко, Ю. А. Тихомиров та інші.

Разом з тим, не зважаючи на існуючі наукові розробки, комплексне наукове дослідження застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування, за нормами чинного законодавства, що прийняте задля

реформування сфери ліцензування не здійснювалося, що і зумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана в рамках планових досліджень відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки в Україні на 2011–2015 рр., затверджених постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року; Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що ратифікована Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року; Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII; Стратегії сталого розвитку «Україна 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015; Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015.

Робота відповідає напрямам науково-дослідної роботи кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України на 2012–2015 рр. за темою «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (державний реєстраційний номер 0112U001826).

Тема дисертаційного дослідження затверджена Вченою радою Національного університету державної податкової служби України від 23 січня 2014 року (протокол № 5), розглянута та схвалена координаційним бюро відповідного відділення Національної академії правових наук України.

Мета та завдання дослідження. Основна мета дослідження – на основі аналізу адміністративно-правової доктрини, національного та зарубіжного законодавства, узагальнень юридичної практики застосування санкцій, на всіх етапах ліцензійного провадження, здійснити визначення

сутності і змісту санкцій у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування, особливостей їх застосування, сформулювати наукові рекомендації та пропозиції щодо законодавства у зазначеній сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертаційному дослідженні були визначені такі основні завдання:

- визначити генезис, поняття, ознаки та види адміністративно-правового режиму ліцензування;
- з'ясувати правову природу адміністративно-правової санкції та здійснити диференціацію санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування;
- здійснити характеристику адміністративно-правового статусу суб'єктів ліцензування;
- сформулювати принципи та підстави застосування адміністративно - правових санкцій у сфері ліцензування;
- виявити особливості процедур застосування заохочувальних, попереджувальних, правовідновлювальних, припинювальних санкцій в адміністративно-правовому режимі ліцензування;
- охарактеризувати адміністративно-правовий аспект застосування санкцій відповідальності у сфері ліцензування;
- узагальнити закордонний досвід адміністративно-правового регулювання сфери ліцензування, визначити шляхи його імплементації в законодавство України;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання санкцій в адміністративно-правовому режимі ліцензування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які формуються у сфері дозвільно-ліцензійної діяльності органів публічної адміністрації.

Предметом дослідження є санкції у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування.

Методи дослідження. В основу методології дослідження покладені сукупність філософських, загальнонаукових, приватно-наукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Діалектичний метод пізнання реальної дійсності та метод абстрагування застосовані у процесі пізнання сутності та змісту санкцій у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування (підрозділ 1.2, 2.1). Системно-структурний метод дозволив визначити горизонтальну та вертикальну структуру адміністративно-правового режиму ліцензування, організаційно-функціональну структуру системи органів ліцензування (підрозділ 1.1, 1.3). Застосування філософського, логіко-семантичного та формально-логічного методів сприяло поглибленню понятійного апарату, визначенню окремих ключових категорій, при побудові класифікацій (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1). Використання історико-правового методу сприяло дослідженню генезису законодавства, що є правовою основою адміністративно-правового режиму ліцензування в Україні та світі (підрозділи 1.1, 3.1); статистичного – узагальненню даних щодо діяльності органів ліцензування (підрозділи 1.3, 3.2). За допомогою синергетичного методу було оцінено сучасні правові процеси, виявлено закономірності та особливості їх перебігу в сфері ліцензування (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2), виявлено особливості спеціальних адміністративно-правових режимів (підрозділ 1.1). Використання порівняльно-правового, методів аналізу і синтезу дало змогу розмежувати різноманітні поняття та явища, виявити їхні особливі риси (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4), а також здійснити порівняльний аналіз національного та зарубіжного законодавства у сфері ліцензування та оцінити можливості застосування такого досвіду в реаліях системних перетворень українського суспільства (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2).

Нормативною основою дослідження є норми Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України та зарубіжних країн, які постають правовим підґрунтям регулювання ліцензійних правовідносин.

Інформаційну й емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності органів ліцензування в Україні та зарубіжних країнах, судова практика, довідкові видання, статистичні матеріали, інформація щодо результатів діяльності органів публічної адміністрації, політико-правова публіцистика.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексним теоретико-правовим науковим дослідженням санкцій у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування.

На підставі проведеного дослідження сформульовано нові концептуальні положення й висновки, які виносяться на захист:

вперше:

– у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування виділено загальний та спеціальний адміністративно-правовий режим ліцензування. В свою чергу, у складі спеціального адміністративно-правового режиму ліцензування, виявлено спеціальний профільний та спеціальний індивідуальний адміністративно-правовий режим ліцензування;

– визначено особливості спеціальних адміністративно-правових режимів ліцензування, такі як: 1) фрактальність; 2) поліморфний характер індивідуального режиму ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, який можна пояснити розглядаючи його, по-перше, як спеціальну адміністративно-правову санкцію, що застосовується до порушників законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності; по-друге, як підвид адміністративно-правового режиму ліцензування – особливий, спеціальний, іменний, короткотерміновий адміністративно-правовий режим ліцензування;

– з метою уніфікації та універсалізації адміністративних процедур з застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування, визначено їх ознаки, шляхом екстраполяції ознак алгоритмів

та їх інтегративних якостей, до яких віднесено: а) детермінованість; б) дискретність; в) кінечність; г) масовість; ґ) результативність;

– надано обґрунтування необхідності застосування прогресивної шкали адміністративно-правових штрафів на основі теорії «оптимальних санкцій», для визначення розмірів штрафів за порушення законодавства у сфері ліцензування, на підставі чого запропоновано внести зміни до чинного законодавства;

удосконалено:

– поняття «адміністративно-правовий режим ліцензування», під яким варто розуміти нормативно регламентовану, цілісну, когерентну систему адміністративно-правових засобів, що забезпечують процес публічно-приватної взаємодії між суб'єктами ліцензійних правовідносин з приводу набуття, використання та припинення права зайняття видами господарської діяльності, що обмежується державою з метою захисту законних прав та інтересів людини;

– класифікацію санкцій у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування: за функціональним призначенням; за ступенем складності; за методами діяльності публічної адміністрації; в залежності від забезпечення певної групи правовідносин та суб'єкта, якому адресуються; в залежності від порядку застосування; за дією в часі; за способом викладення змісту норми; за ступенем їх визначеності;

– стадії процедури застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування з наступним їх поділом на: стадію ініціювання; доказувально-проміжну; формально-процесуальну; стадію оскарження; виконання рішення;

– класифікацію адміністративних проваджень з застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування, а саме їх групування у: а) провадження з застосування заохочувальних санкцій ліцензування; б) провадження з застосування дисциплінарних стягнень; в) адміністративно-примусові ліцензійні провадження;

– поняття заохочувальної санкції адміністративно-правового режиму ліцензування, як наслідку правомірної поведінки суб'єктів ліцензування в адміністративно-правовому режимі ліцензування, яка може проявлятися через: по-перше, звільнення від відповідальності за діяння, що не має ознак проступку; по-друге, пом'якшення обтяження; по-третє, застосування спрощених процедур; по-четверте, застосування пільг і привілеїв;

– перелік санкцій адміністративного припинення у сфері ліцензування, до яких віднесено: зупинення ліцензії, анулювання ліцензії, визнання ліцензії недійсною, припинення діяльності суб'єкта господарювання;

набули подальшого розвитку:

– систематизація принципів ліцензування з виділенням принципів застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування;

– визначення підстав анулювання ліцензії, які розподілено на три групи: по-перше, порушення вимог законодавства щодо діяльності, що ліцензується; по-друге, добровільне волевиявлення ліцензіата; по-третє, автоматична втрата чинності ліцензії;

– віднесення фінансових санкцій до різновидів заходів адміністративного примусу у сфері ліцензування та їх подальший розподіл на а) штрафні санкції; б) вилучення незаконно отриманого доходу;

– встановлення адміністративно-правового статусу Громадської ради та Громадської комісії з питань ліцензування, як консультативно-дорадчих органів при Державній регуляторній службі України;

– визначення конкретних напрямків удосконалення нормативно-правового регулювання застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування на основі системного аналізу, з врахуванням досвіду зарубіжних країн (країн-членів ЄС (Австрії, Великобританії, Франції, Німеччини, Італії, Іспанії), СНД (Білорусії, Російської Федерації), Азії

(Китаю, Малайзії, Сінгапуру, Японії), США, Грузії, Туреччини, Швейцарії), міждержавних об'єднань (Європейського союзу), рекомендацій міжнародних організацій (Організації економічного співробітництва та розвитку);

– формулювання пропозицій щодо удосконалення правового забезпечення функціонування відносин у сфері ліцензування, оптимізації взаємовідносин між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – можуть бути основою для подальшого наукового дослідження адміністративно-правового режиму ліцензування;

– у правотворчій діяльності – для підготовки та доповнення законодавчих актів, зокрема при підготовці проектів: Адміністративно-процедурного кодексу, Кодексу України про адміністративні проступки, законів України, ліцензійних правил та умов, тощо (довідка Верховної Ради України про впровадження у правотворчу діяльність результатів дисертаційного дослідження від 05.03.2014 р. №4-25/13-157);

– у правозастосовній та практичній діяльності використання одержаних результатів дозволить підвищити ефективність функціонування суб'єктів ліцензування (довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження Асоціацією легальних виробників алкоголю від 14.06.2016 р. №291-2/16, акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження міжнародним холдингом «Global Spirits» від 07.09.2016 р. №3-1295, акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в діяльність ПрАТ «Одеський коньячний завод» від 11.01.2017 р. 39/17);

– у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» та при підготовці

підручників і навчальних посібників (акт про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження у навчальний процес Запорізького національного університету від 21.10.2016 р.).

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати роботи оприлюднені у формі доповідей на п'яти міжнародних науково-практичних конференціях: «Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития» (г. Москва-Запорожье, 21–22 мая 2014 г.); «Адміністративне право і процес в Україні: пріоритетні напрямки розвитку в умовах демократизації», пам'яті доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Ковалю (м. Запоріжжя, 27–28 лютого 2014 р.); «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу» (м. Херсон, 3–4 червня 2016 р.); «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (м. Львів, 16–17 вересня 2016 р.); «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 14–15 жовтня 2016 р.).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконане дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків науки адміністративного права. Сформульовані положення і висновки, обґрунтовано на підставі власних досліджень автора. Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались.

Публікації. Положення, проміжні та основні висновки дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в 11 наукових працях, серед яких 5 статей у вітчизняних фахових наукових виданнях, одна стаття опублікована у зарубіжному науковому періодичному виданні, п'яти тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою та предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до кожного розділу, загального висновку, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 217 сторінок, з

них основного тексту – 183 сторінки, списку використаних джерел (281 найменування) – 27 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ЕПІСТЕМОЛОГІЧНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА САНКЦІЙ У СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

1.1. Генеза, поняття, ознаки та види адміністративно-правових режимів ліцензування

Публічно-правове регулювання економічних відносин у державі, за умов дії ринкових механізмів (на відміну від адміністративно-командної економіки), має бути принципово іншим. З одного боку, публічно-правове забезпечення має бути спрямованим на створення необхідних умов для економічно ефективного і соціально спрямованого функціонування суб'єктів господарювання, а з іншого – на припинення можливих, з боку останніх, правопорушень і зловживань. Адміністративно-правовий режим ліцензування є одним з базових інструментів владного регулювання економіки, за допомогою якого держава намагається забезпечити захист публічних інтересів при здійсненні приватними особами економічної діяльності. Крім того, публічно-правові обмеження учасників господарських правовідносин, як суб'єктів ліцензування, мають на меті охорону прав та інтересів фізичних осіб – споживачів, самих учасників господарювання, держави загалом.

Визначенням природи поняття правового режиму займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, В. М. Завгородня, С. В. Ківалов, З. Р. Кісіль, О. О. Крестьянінов, Н. І. Матузов, А. В. Малько, Т. П. Мінка, П. Є. Недбайло.

Інститут ліцензування досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці, а саме: А. Б. Багандов, А. В. Гуцин, О. М. Олейник, І. Д. Пастух, П. М. Пальчук, П. М. Чистяков, І. А. Шамрай, Р. Б. Шишка, А. О.

Шеваріхін, Л. В. Шестак, В. К. Шкарупа, А. І. Шпомер, зокрема історію ліцензування дещо опосередковано або окремих видів господарської діяльності досліджували А. Я. Антонович, О. А. Грицан, А. В. Гуцин, Г. А. Жолобова, О. Карпенко, Р. С. Кірін, Л. Я. Коритко, Р. Макітра, П. М. Пальчук, В. В. Піцикевич, Я. С. Хонігсман. Проте, питання визначення ліцензування, як окремого адміністративно-правового режиму, досліджено недостатньо.

Для того, щоб визначити поняття «адміністративно-правовий режим ліцензування» необхідно визначити, що таке «правовий режим» як засіб адміністративно-правового впливу, окреслити історію розвитку ліцензування, визначити ознаки адміністративно-правових режимів ліцензування.

Як зазначає В. В. Піцикевич, у своєму дослідженні щодо ліцензування у сфері паливно-енергетичного комплексу, що зародження ліцензованої діяльності у даній сфері відбулось у часи феодальної системи права та пов'язано із формуванням принципу гірничої регалії у IX ст. Одним із перших актів, заснованих на принципі гірничої регалії, вважається пожалування імператором франко-німецьким Людовиком Благочестивим монастирю Корвей права на розробку родовища кам'яної солі (833 р.). Відповідно до принципу «гірничої регалії» право на видобування корисних копалин підлягало обмеженню, оскільки для набуття цього права особа зобов'язана була отримати у монарха спеціальний дозвіл (гірничу регалію) на право провадження регальною (ліцензованою) діяльністю, за видачу якого сплачувались кошти [1, с.35].

Гірничі регалії, як стверджують С. Юрій та В. Федосов [2, с. 47] також були поширені у Київській Русі (X ст.), а відтак витoki формування ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України прослідковуються від Давньоруської держави. Існування гірничих регалій, а, відповідно, і ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України, спостерігалось за часів перебування території України

під Польським королівством, Річчю Посполитою, Австрією, Австро-Угорщиною, Московським князівством, Російською імперією [3, с. 86–93; 4, с. 15;]. Водночас, зазначає В. В. Піцикевич, найбільшого розвитку та нормативного врегулювання ліцензована діяльність у сфері паливно-енергетичного комплексу України набула за часів Австрії та Австро-Угорщини про що дещо детальніше йтиметься далі [1, с.35].

Появу дозвільних документів, які називалися «ліценци» або «пільгові листи», що давали власникам суден право ввозу і вивозу заборонених товарів у Англії, Франції, Росії тощо можна пов'язати з початком ХІХ століття. У цей же період спроба врегулювання відносин, що пов'язані з безпекою людей, у вигляді нагляду чи інспекції, з'явилося в ХІХ столітті у багатьох країнах [5, с.12].

За російським правом, як вказує А. Антонович, мануфактури за порядком їх відкриття поділялися на категорії: 1) визнані нешкідливими, які могли створюватися у будь-якому місті; 2) ті, заснування яких не потребувало дозволу влади загального управління, але вимагався дозвіл Міністерства внутрішніх справ або Міністерства фінансів; 3) створення яких заборонялося законом [6, с.79, с.117; 7, с.17;].

На думку С. Осадчук та М. Осадчук, урядовий нагляд щодо мануфактур, в яких крилася будь-яка небезпека (пожежна, санітарна, економічна, кримінальна, соціальна) існував у таких формах як: по-перше в існуванні законодавства, що забезпечувало право кожного на вільне створення фабричного або ремісничого закладу та реалізовувалося через а) пред'явлення замовлення; б) отримання попереднього дозволу уряду для мануфактур, що визнавались небезпечними; по друге, стосовно окремих мануфактур уряд мав право постійного нагляду, як за допомогою своїх урядових інспекторів, так і іншими способами згідно чинних законів [5, с.12].

У цей же період, як зазначає Л. Коритко, засобом державного регулювання господарської діяльності в Австро - Угорщині можна вважати

концесію, яка регулювалася Промисловим законом від 20 грудня 1859 р. (нова редакція від 16 серпня 1907 р.). Відносини з приводу одержання концесії в Австро-Угорщині мали схожу правову природу з відносинами комерційної концесії та ліцензування в сучасній Україні. Для одержання дозволу необхідно було подати заяву (подання) до повітового старости із зазначенням суб'єкта господарювання, виду діяльності та місця її здійснення. Від імені юридичних осіб заяву підписували два члени дирекції та скріплювали печаткою, додавалась копія статуту. Фізичні особи власноручно підписували заяву і надавали свої документи. Якщо для здійснення певного виду діяльності необхідно було мати відповідний фах, то додавались документи, що його підтверджували [8, с. 115].

Про окремі вимоги, які висувались до ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу на території України за часів Австро-Угорщини, йдеться у праці Р. Макітри та М. Семенюк. Вони стверджують, що у 1886 р. на основі звіту гірничого інспектора А. Навратіля (Nawratil) про умови праці на цих мініфірмах влада поставила їх під нагляд гірничих урядів, а 1897 р. видала розпорядження, згідно з яким усі чинні шахти мають бути сучасно обладнані і знаходитися на відстані не менше, ніж 60 м. одна від одної [9, с. 109; 1, с.34].

У Радянському Союзі проблема ліцензування не стояла з простої причини - відсутності приватного підприємництва як такого. Державні підприємства ліцензування не потребували, адже не було потреби державі ліцензувати саму себе [10].

А. Шеваріхін стверджує, що особливий пік розвитку патентування відзначається у ХХ столітті, коли третина людської інтелектуальної праці припала на створення винаходів, ноу-хау, ліцензій та міжгалузевої інформації [11, с. 33].

Термін ліцензування походить від латинського слова "licentia", що означає право. Однак, за сучасної правової системи України ліцензування

набули значення, похідні від латинського англійські, французькі, німецькі, слова, що перекладаються як дозвіл [12, с.96].

На думку О. В. Кашперського ХХ ст. зміни у державному устрої та політичному режимі Росії, а згодом у СРСР прямо пропорційно відобразилися на розвитку українського адміністративного, цивільного, кримінального, господарського та інших галузей права. Розвиток інституту ліцензування у ХХ ст. як правового інституту регулювання суспільних відносин слід умовно поділити на декілька етапів, які історично збігаються з певними періодами розвитку становлення нашої держави: перший етап (початок ХХ ст. – 1920 р.); другий етап (період непу, 1921–1929 рр.); третій етап («класичний» радянський період, 1930–1990 рр.); четвертий етап (українська сучасність з 1991 р. і дотепер), у якому можна виділити три етапи: 1991–1997 рр.; 1997–2000 рр. та 2000–2010 рр. [13].

Що стосується періоду виникнення ліцензування та законодавчого закріплення за часів незалежності України, вважається за доцільне оглянути його детальніше. Так, прийняттям Законів України «Про підприємства» та «Про підприємництво» (яким передбачалося 12 видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню) стало підґрунтям масового розвитку підприємництва в Україні [14; 15] вперше ліцензування стало методом адміністративно-правового регулювання, що закріпився законодавчо.

У 1995 році при Міністерстві економіки України було створено Ліцензійну палату, завданням якої було узагальнення досвіду й удосконалення практики ліцензування, здійснення контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, що видають ліцензії тощо (ліцензуванню підлягало понад 100 видів господарської діяльності). Указом Президента України від 7 лютого 1997 року підвищено статус Ліцензійної палати до рівня центрального органу виконавчої влади, підконтрольного і підзвітного безпосередньо Президенту [12, с.96]

Таким чином, до середини 90-х років, із розвитком інституту української державності, та укоріненням приватної власності та

підприємницької діяльності, було зроблено спроби детальнішого обґрунтування поняття ліцензування та підстав його здійснення [12, с. 94], внаслідок чого до 1997 року ліцензуванню підлягало уже 212 видів господарської діяльності та близько 1500 робіт, що обумовлювалося недостатньою розробкою принципів ліцензування та критеріїв для віднесення господарської діяльності до такої, що становить небезпеку для життя, здоров'я, прав та законних інтересів людини. Адже, фактично, ліцензування охоплювало майже всі види господарської діяльності.

Отже, погоджуючись з Н. Гейко зазначимо, що безсистемний порядок законодавчого визначення видів господарської діяльності, що здійснюються за спеціальним дозволом державних органів, призвів до того, що їх повний і точний перелік установити стало практично неможливо. Виникла необхідність у спеціальному законі про ліцензування. В той же час до ст. 4 Закону України «Про підприємництво», було внесено додаткове положення, відповідно до якого визначення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, в інших законодавчих актах, крім Закону України «Про підприємництво», не допускалося [16, с. 3; 17, с.117].

Прийнятий 1 червня 2000 року Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [18] визначав види господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлював державний контроль у сфері ліцензування та відповідальність суб'єктів господарювання й органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування. У ньому було визначено 70 видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, окреслено умови і порядок видачі ліцензій.

Станом на 22 жовтня 2000 року державне ліцензування господарської діяльності регулювалося 79 законами України, 204 постановами Кабінету Міністрів України, 79 інструкціями і 61 відомчим актом (загалом 423 нормативно-правових актів). Така безсистемність у законодавстві щодо ліцензування створювала надмірний адміністративний і

податковий тиск на всю національну економіку [17, с.117]. Загалом з моменту введення в дію Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [18] та станом уже на 2014 рік, його було змінено більше ніж 83 законами та він спричинив прийняття 141 підзаконного нормативно-правового акту.

У 2014 році у зв'язку з підписанням Україною та ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що ратифікована Законом № 1678-VII від 16.09.2014 року [19] виникла потреба у імплементації європейських принципів ліцензування в українське законодавство. Окрім того прийняття нового закону про ліцензування було умовою Міжнародного валютного фонду для надання Україні фінансової допомоги [20].

Новий Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» набрав чинності 28.06.2015 № 222-VIII від 2 березня 2015 року [21]. Як зазначалося у пояснювальній записці до нового проекту Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [22], основною причиною необхідності прийняття Закону була потреба у системному вдосконаленні і осучасненні порядку, всіх етапів і процедур ліцензування видів господарської діяльності шляхом їх спрощення, а також суттєве скорочення переліку певних видів господарської діяльності.

Що стосується виділення адміністративно-правового режиму ліцензування як окремого адміністративно-правового режиму, варто зазначити, що в адміністративно-правовій науці немає єдиного підходу в тлумаченні поняття «адміністративно-правовий режим».

Неоднозначність у визначенні поняття «адміністративно-правового режиму» можна пояснити тим, що це поняття має різне смислове навантаження залежно від певних чинників.

Опис істотних властивостей явища називається його характеристикою [23, с. 530]. У свою чергу під правовою характеристикою явища в об'єктивній дійсності розуміється «правовий режим» [24, с. 140].

Одні автори (Алексєєв С.С.) сприймають правовий режим як глибоке змістовне правове явище, що пов'язує воєдино цілісний комплекс правових засобів в відповідності до способів правового регулювання, його типів [25]. Інші (В. І. Сенчищев, М. І. Брагінський) визначають його через «точку прикладання» правового впливу, вказуючи, що для кожного явища об'єктивної дійсності існує галузевий правовий режим, який переважно і визначає правове значення даного явища в типовій для нього правовій сфері. При цьому всередині галузевого правового режиму виділяється інституційний, в деяких випадках індивідуальний правовий режим даного явища [24, с. 139-142].

На думку Є. Г. Комісарової, завдання визначення «правового режиму» близька до задачі правової кваліфікації явища і відрізняється тільки об'ємом дослідження: при визначенні правового режиму розглядається не тільки існуюче правове регулювання, а й закладені в праві правові можливості [26]. Отже, при визначенні місця явища в системі права, галузевої приналежності норм, якими регламентуються відносини, пов'язані з цим явищем, фактично визначається не правова природа, а правовий режим явища або дається його правова кваліфікація, під якою розуміється юридична оцінка діяння, заснована на відповідних нормативних приписах [27, с.265].

Разом з тим, на нашу думку правовий режим опосередковано, через категорію «правова характеристика», пов'язаний з визначенням істотних властивостей явища, а отже, з розумінням одного з рівнів його правової сутності (або правової природи) .

Енциклопедичний словник розкриває етимологію слова від французького «regime» і латинського «regimen» — управління. У ньому наведені такі самі, як і у попередньому випадку, значення цього слова: 1)

державний лад, метод управління; 2) встановлений розпорядок життя; 3) сукупність правил, заходів, норм для досягнення якої- небудь мети [28].

Становить певний інтерес погляд фахівців у галузі економічних наук, де використовуються такі терміни, як «режим праці», «режим економії» та ін. Зокрема, у роботі Н. Ількової міститься таке визначення: «режими праці, що приймають форму законодавства і нормативних актів, є не що інше, як правове вираження реально існуючих економічних явищ та процесів у виробництві» [29].

У теорії права «адміністративно-правовий режим» розглядають:

По-перше, як особливий порядок правового регулювання, специфічний порядок діяльності уповноважених на те державних органів у різних сферах суспільного життя, який здійснюється за допомогою консолідовано поєднаних адміністративно-правових засобів, що характеризуються особливим поєднанням взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і створюють особливу спрямованість регулювання, бажаний соціальний стан і конкретну ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права. Ці засоби підібрані та застосовуються у зв'язку з ситуацією, що склалася, задля оптимального вирішення поточної проблематики шляхом централізованого кооперування, застосування імперативного методу правового впливу та диференціації компетенції кожного з суб'єктів адміністрування [30, с. 6; 31, с. 185; 32, с. 289; 33, с. 30-33].

По-друге, як самостійний інститут, систему правових норм з організаційними забезпечувальними елементами, що спрямовані на створення оптимальних, з точки зору держави, відносин у конкретній сфері суспільних відносин, що забезпечують державний суверенітет, безпеку громадян, суспільства і держави, нормальне існування усіх важливих інституцій держави та суспільства [34, с. 8].

Метою адміністративно-правового режиму є спрямованість на створення певних правових бар'єрів для правопорушників, які ускладнюють

або повністю виключають можливість досягнення протиправних цілей [35, с. 202].

По-третє, як юридичну конструкцію (сукупність юридичних конструкцій), що реалізується в певній сфері правовідносин та забезпечує правові умови і параметри їх функціонування. Якщо юридична конструкція є типовою схемою, моделлю правовідносин у статиці, то правовий режим виражає динаміку її функціонування, поєднуючи одну або певну сукупність юридичних конструкцій з практикою їх реалізації [36, с. 31-32].

По-четверте, у розрізі співставлення поняття «правового режиму» з поняттям «правового статусу». Так, А. Б. Багандов наголошує, що правовий статус включає в себе суб'єктивні права та юридичні обов'язки, пов'язує їх з суб'єктами права, у свою чергу, поняття правового режиму характеризує діяльність, з якою пов'язує права та обов'язки її учасників. Кожен правовий режим виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність обмежень чи пільг, допустимий рівень активності суб'єктів і межі їх правової самостійності [37, с. 354-367].

Вчений зазначає, що правові режими існують на міжнародному рівні і на рівні окремої держави. Кожен з функціонуючих у правовій системі правових режимів є своєрідним правовим інститутом, що має на меті встановлення оптимальних, з позиції держави, відносин у певній вузькій, але життєво важливій сфері, що забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [37, с. 354-367].

Додамо, що С. С. Алексєєв також відзначав, що поняття «режим» несе у собі основні смислові відтінки цього слова, у тому числі й те, що правовий режим виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, існування відомих обмежень або пільг, припустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності [31, с. 185].

Проте, Як зазначають В. Я. Настюк, В. В. Белєвцева в основному термін «правовий режим» застосовується у рамках загальної теорії права. Положення про те, що кожній галузі права відповідає особливий правовий

режим, є дуже суттєвим як у науковому, так й у практичному сенсі [38, с.17].

На думку вчених, у науковому плані це теоретичне положення надає поглиблену функціональну характеристику відповідної галузі права взагалі, оскільки воно є матеріально та структурно зумовленим певними чинниками, а саме: – предметом регулювання (особливостями змісту управлінських, фінансових, митних, майнових та інших відносин); – методом правового регулювання, тобто єдиним специфічним засобом юридичного впливу, характерним для кожної галузі права; – юридичним інструментарієм (механізмом реалізації), який базується на принципах, специфічних для певної галузі права; – системою особливого законодавства, тобто кодифікуючими актами, що нормативно закріплюють галузеві принципи, загальні положення та основні засоби правозастосовної діяльності [38, с.17].

Отже, погоджуючись з думкою Т. П. Мінки, зазначимо, що адміністративне право, здійснюючи регулятивну функцію, ґрунтуючись на загальнодозвільному типі правового регулювання, використовує специфічні, притаманні саме цій галузі права способи (дозволи, заборони, приписи) та методи регулювання, які у їх єдності, взаємодії як цілісної системи здійснюють вплив на суспільні відносини, що складають предмет адміністративного права. Ця система способів та методів регулювання складається з основних (імперативний та диспозитивний з домінуванням імперативного методу) та допоміжних (переконавання, примус, стимулювання, субординації, реординації, координації тощо) методів. Те чи інше співвідношення основних та допоміжних способів, їх сукупність у відповідних пропорціях, а також ступінь їх деталізації дають уявлення про конкретний юридичний (галузевий) інструментарій регулювання певного виду адміністративно-правових відносин [39, с.28].

Вчені - адміністративісти класифікують адміністративно-правові режими за різними критеріями. Своєрідною є класифікація Авер'янова В. Б.,

залежно від критерію мети адміністративно-правових режимів, згідно з якою вирізняються декілька їх груп [40, с. 112].

До першої групи вчений відносить адміністративно-правові режими для певних державних станів (режими надзвичайного, воєнного стану, режим вільних економічних зон тощо) [40, с. 112].

Друга група, на його думку, включає адміністративно-правові режими для громадян (дозвільний режим; процедури вирішення питань про громадянство; паспортна система; реєстрація громадських об'єднань та ін.).

Третя група об'єднує функціональні адміністративно-правові режими, покликані забезпечувати функції управління в різних сферах діяльності – податковій, санітарній, екологічній та ін. Четверта група, до якої відносять адміністративно-правовий режим ліцензування, охоплює обліково-легалізуючі режими, що стосуються як офіційної реєстрації юридичних і фізичних осіб, так і регламентації нормативних вимог до окремих видів діяльності. До них також належать: державна реєстрація суб'єктів підприємницької (господарської) діяльності; реєстрація учасників зовнішньоторговельної діяльності; стандартизація і сертифікація [40, с.112].

Не випадково, що в наукових роботах, присвячених правовому інституту ліцензування, можна знайти порівняння ліцензії зі свого роду професійним паспортом підприємця, що підтверджує наявність у нього реальних можливостей і передумов для здійснення конкретних видів діяльності. Ліцензія є гарантією якості здійснення відповідних ного виду діяльності, тим самим захищаючи права необмеженого кола осіб, як беруть участь, так і не беруть участь в економічній діяльності [41].

Аналіз чинного законодавства України дозволяє стверджувати, що в цілому питання застосування адміністративно-правових режимів в Україні вирішено. Загальні правові засади адміністративно-правових режимів встановлені Конституцією України, в спеціальних законах, інших нормативно-правових актах. Проте, що стосується сфери ліцензійно-

правових відносин та врегулювання інших окремих видів адміністративно-правових режимів недостатнє.

Так, Л. В. Шестак влучно зазначає, що ліцензування є вторинною після державної реєстрації формою легітимації тих видів підприємницької діяльності, які потребують наявності спеціальних дозволів (ліцензій). У цьому випадку державна реєстрація виступає тим юридичним фактом, з яким законодавець пов'язує можливість вирішення питання про видачу ліцензій [42].

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року [18] давав нам таке визначення ліцензування: «...видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування».

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від від 02.03.2015 № 222-VIII визначає ліцензування як: «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» [21].

Проте, це визначення не вичерпує сутність ліцензування як адміністративно-правового режиму, а представляє собою лише склад самої процедури ліцензування, адже не менш важливими є діяльність органів виконавчої влади щодо призупинення дії ліцензій, її відновлення тощо [43, с.238].

Серед науковців існує точка зору, яка полягає в розгляді ліцензування як угоди, направленої на одержання необхідного елементу підприємницької діяльності [44, с. 187]. Проте, як було зазначено раніше, дозвільний характер ліцензування впливає з імперативного методу

адміністративно-правового регулювання господарської діяльності, оскільки відносини у сфері ліцензування виникають у зв'язку зі здійсненням публічного адміністрування. Прикладом такого впливу є загальна заборона – зобов'язання не здійснювати підприємницьку діяльність без ліцензії [43, с.238].

Поряд з цим, П. М. Пальчук зазначає, що практика ліцензування торговельної діяльності в Україні має певні недоліки, а саме: в окремих випадках ліцензування використовується не для оптимізації регулювання торговельної діяльності, а задля прямого управлінського впливу на торговельну діяльність та поведінку її суб'єктів [45].

На думку О. Олейник, ліцензування – це правовий режим початку здійснення окремого, визначеного законодавством виду підприємницької діяльності, що припускає наявність таких ознак: факт державного підтвердження і визначення меж права на ведення господарської діяльності; державний контроль за здійснюваною діяльністю; можливість припинення діяльності за особливими підставами, визначеними органами держави [46, с. 17].

Отже, як бачимо, адміністративно-правовий режим ліцензування є своєрідним видом адміністративно-правових режимів в Україні, а тому, йому притаманні всі ознаки та особливості адміністративно-правових режимів у загальному вигляді, з урахуванням певних особливостей суспільних правовідносин, у яких він функціонує. Необхідність публічного адміністрування у сфері ліцензування пояснюється підвищеними вимогами до суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт, неконтрольований обсяг яких може становити потенційну небезпеку для держави загалом, публічного порядку, життя та здоров'я громадян [43, с.238].

Зважаючи на підходи науковців до ліцензування, можна виокремити такі ознаки адміністративно-правового режиму ліцензування:

- добровільність вступу суб'єкта господарювання у сферу адміністративно-правових відносин, усвідомлене і бажане виконання адміністративних обов'язків;
- застосування в тих випадках, коли інші засоби регулювання не дадуть належних результатів;
- надання гарантій від проникнення на ринок небезпечних для життя і здоров'я неякісних товарів і послуг;
- особливість адміністративної відповідальності за порушення ліцензійних умов, які несе ліцензіат: припинення дії ліцензії, анулювання ліцензії, застосування індивідуального режиму ліцензування;
- комплексність та масивність, адже господарська діяльність, яка підлягає ліцензуванню, визначається не тільки спеціальним законом про ліцензування, а і спеціальними законами (наприклад, у сфері банківської діяльності, фінансової діяльності тощо);
- є формою контролю за порядком набуття спеціального правового статусу, виконанням ліцензійних умов та припиненням суб'єкту ліцензійних правовідносин [43, с.238-239].

Варто наголосити, що ліцензування не обмежує «...право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом», визначене статтею 42 Конституції України [47] та ст.50 Цивільного кодексу України [48], а лише встановлює додаткові вимоги до окремих видів господарської діяльності.

Отже, адміністративно-правовий режим ліцензування регулює суспільні відносини шляхом обмеження або збільшення обсягу правосуб'єктності, кількості об'єктів права та встановлення особливого порядку правового регулювання, легалізації видів господарської діяльності, що обмежується державою з метою захисту прав людини та її громадян [43, с.239].

Отже, підводячи підсумок вищезазначеного зазначимо, що адміністративно-правовий режим ліцензування можна визначити як

нормативно регламентовану, когерентну систему адміністративно-правових засобів, способів юридичного впливу (дозволів, заборон, зобов'язань), форм та процедур виникнення суб'єктивних прав та обов'язків, в процесі публічно-приватної взаємодії між суб'єктами ліцензійних правовідносин з приводу набуття, використання та припинення права займатися видами господарської діяльності, що обмежується державою з метою захисту прав та законних інтересів людини та її громадян.

Враховуючи масивність нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового режиму ліцензування та з огляду на те, що класифікація адміністративно-правового режиму ліцензування не здійснювалася раніше, було б доречно здійснити класифікацію його видів.

Аналіз чинного законодавства дозволяє запропонувати такі критерії для класифікації адміністративно-правового режиму ліцензування [45, с.239]:

а) залежно від законодавчого врегулювання адміністративно-правовий режим ліцензування можна розподілити на: загальний та спеціальний;

б) відповідно до терміну дії адміністративно-правового режиму ліцензування: постійно діючий та тимчасовий;

в) відповідно до переліку ліцензіатів: адміністративно-правовий режим ліцензування у сфері медицини, фінансової діяльності, освіти, перевезення тощо .

Розглянемо детальніше поділ залежно від законодавчого врегулювання на: загальний та спеціальний. В свою чергу, у складі спеціального адміністративно-правового режиму ліцензування існують *спеціальний профільний адміністративно-правовий режим ліцензування* (розповсюджується на види господарювання, що ліцензуються за профільними законами) та *спеціальний індивідуальний адміністративно-правовий режим ліцензування* (поширюється на окремих суб'єктів господарювання за іменною приналежністю).

Загальний режим ліцензування визначено Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21], (станом на кінець 2016 року) для 32 видів господарської діяльності. Відповідно, Постановою КМУ від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування» закріплено перелік органів ліцензування загального режиму ліцензування [49].

Спеціальний профільний режим ліцензування встановлюється відповідно до спеціальних законів. Спеціальному режиму ліцензування, Відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21] підлягають: 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" [50]; 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" [51]; 4) професійна діяльність на ринку цінних паперів, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" [52]; діяльність у сфері електроенергетики, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про електроенергетику" [53], крім діяльності з постачання електричної енергії за нерегульованим тарифом (постачання незалежним електропостачальником), і у сфері використання ядерної енергії, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії" [54]; 8) діяльність у сфері телекомунікацій з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про телекомунікації" [55], надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису) та технічного

захисту інформації, за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України; 9) будівництво об'єктів IV і V категорій складності - з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про архітектурну діяльність" [56] ; 10) виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) - з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про лікарські засоби" [57]; 22) культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку, - з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори"[58];; 25) зовнішньоекономічна діяльність відповідно до статті 16 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" [59];

Окремо варто виділити *спеціальний індивідуальний адміністративно-правовий режим ліцензування* до якого раціонально віднести *індивідуальний режим ліцензування зовнішньоекономічної діяльності* та *індивідуальний режим професійного ліцензування*.

Здійснюючи огляд вищезазначених режимів варто наголосити на поліморфності індивідуального режиму ліцензування у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування.

Термін поліморфність перекладається з грецького (πολύμορφος) як той, що може перебувати в кількох формах. Яким чином це стосується індивідуального режиму ліцензування зовнішньоекономічної діяльності?

Щоб відповісти на це запитання необхідно визначити місце індивідуального режиму ліцензування зовнішньоекономічної діяльності у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування.

Поліморфний характер індивідуального режиму ліцензування можна пояснити розглядаючи його: По-перше, як спеціальну санкцію, що застосовується до порушників зовнішньоекономічної дисципліни, що передбачена ст.239 Господарського кодексу України [60]; По-друге, як підвид адміністративно-правового режиму ліцензування, особливий, іменний, спеціальний, короткотерміновий (короткостроковий) адміністративно-правовий режим ліцензування.

Стаття 238 ГКУ визначає адміністративно-господарську санкцію, як захід організаційно-правового або майнового характеру, спрямований на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків [60].

Підставами для застосування санкції – індивідуального режиму ліцензування є порушення суб'єктами господарювання: правил здійснення ЗЕД щодо антимонопольних заходів; заборони недобросовісної конкуренції; розміщення валютних цінностей з порушенням встановленого законодавством порядку на рахунках та вкладах за межами України; в інших випадках, якщо дії учасників ЗЕД завдають шкоди економіці України [61].

Господарський кодекс України надає органам державної влади та органам місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, право застосовувати до суб'єктів господарювання таку адміністративно-господарську санкцію, як застосування індивідуального режиму ліцензування. Проте за вищезазначені порушення зовнішньоекономічної дисципліни держава може застосувати ще і таку санкцію, як припинення експортно-імпортних операцій (ч.1 ст.245 ГКУ) [60].

Щоб довести, що індивідуальний режим ліцензування зовнішньоекономічної діяльності є відокремленим, спеціальним адміністративно-правовим режимом, підвидом адміністративно-правового режиму ліцензування необхідно визначити його ознаки, що виділяються

вченими адміністративного права [39; 36, с.32]:

- встановлюється державою з метою сприяння охороні громадського порядку та забезпечення державної безпеки;
- забезпечується законодавством, регулюється цілою низкою нормативних актів, зокрема Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, відомчими нормативними актами;
- адміністративно-правові норми, що входять до його структури регулюють певну групу однорідних суспільних відносин;
- має систему контролю і нагляду за додержанням режимних вимог органами державної влади, які наділені повноваженнями формувати та підтримувати адміністративно-правовий режим ліцензування у належному стані шляхом застосування імперативних методів управління;
- може бути реалізований лише комплексом правових засобів, що утворюють цілісну і налагоджену систему;
- порушення правил та вимог адміністративно-правового режиму тягне за собою застосування адміністративного примусу [39; 36, с.32].

Чи притаманні ці ознаки індивідуальному режиму ліцензування зовнішньоекономічної діяльності? Так, спробуємо це обґрунтувати.

По-перше, індивідуальний режим ліцензування встановлюється державою з метою забезпечення рівного захисту інтересів всіх суб'єктів ЗЕД та іноземних суб'єктів господарської діяльності, державних інтересів України як на її території, так і за її межами відповідно до законів України, умов підписаних нею міжнародних договорів та норм міжнародного права;

По-друге, застосування індивідуального режиму ліцензування регламентоване рядом нормативно-правових актів, зокрема: Господарським кодексом України, ст.33-37 ЗУ «Про зовнішньоекономічну діяльність» (далі по тексту - Закон) [59]; Наказом Міністерства Економіки України №47 від 17.04.2000 «Про затвердження Положення про порядок видачі разових

(індивідуальних) ліцензій» [61]; Листами Національного Банку України: від 15.11.2011 №28-311/4845; від 16.05.2002 №13-111/1780-3153; від 12.07.1999 №13-210/2024 і т.д.

По-третє, індивідуальний режим ліцензування поширюється на групу однорідних суспільних відносин, а саме у сфері здійснення господарської діяльності саме суб'єктів ЗЕД або іноземних суб'єктів господарської діяльності.

По-четверте, підставою для здійснення окремої зовнішньоекономічної операції суб'єктами ЗЕД, до яких застосована спеціальна санкція - індивідуальний режим ліцензування є разова (індивідуальна) ліцензія (уповноважені банки здійснюють розрахунки за зовнішньоекономічними договорами (контрактами) тільки за її наявності).

Окремою зовнішньоекономічною операцією є комплекс дій суб'єкта ЗЕД та іноземного суб'єкта господарської діяльності, що підпадає під визначення одного із видів зовнішньоекономічної діяльності, передбачених ст. 4 Закону, та включає в себе закінчену разову передачу товару (виконання робіт, надання послуг) та закінчені розрахунки (грошові, товарні та в інших формах) за цю разову передачу товару (виконання робіт, надання послуг).

По-п'яте, видача разових (індивідуальних) ліцензій суб'єктам ЗЕД здійснюється відділом нетарифного регулювання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та уповноваженими Міністерством органами. Індивідуальний режим ліцензування діє до моменту усунення порушень законодавства України.

По-шосте, отримання ліцензії супроводжується рядом процедур ліцензійного провадження, якими забезпечується легітимність отримання ліцензії, а отже і законність вчинення господарських операцій, для здійснення яких необхідна така ліцензія. Процедура ж застосування санкції – індивідуальний режим ліцензування супроводжується сукупністю правових засобів (певних юридичних категорій та діянь суб'єктів з їх застосування з метою досягнення конкретного результату [62, с.398]), що

утворюють цілісну і налагоджену систему на всіх етапах публічно-правової взаємодії.

Отже, індивідуальний режим ліцензування зовнішньоекономічної діяльності може розглядатися в контексті адміністративного права у двох формах, як самостійний, спеціальний підвид адміністративно-правового режиму ліцензування та як спеціальна адміністративно - господарська санкція.

Що стосується індивідуального професійного ліцензування в Україні, то вважається необхідним введення індивідуальних ліцензій для професій, що потребують додаткової кваліфікації, пов'язані з наданням послуг з підвищеним ризиком для життя, здоров'я, прав та законних інтересів людей. Саме це сприятиме виконанню принципу адекватності адміністративної відповідальності та підвищенню рівня професійності серед таких осіб. Так, наразі в МОЗ говорять про запит з парламентського комітету про роботу над проектом введення індивідуального ліцензування на медичну практику конкретного лікаря, а не ліцензування приміщень, так як зараз фактично приміщення отримує ліцензію. Для прикладу таке ліцензування ефективно себе зарекомендувало в більшості розвинутих країн світу. У цих країнах ліцензію отримують, лікарі, нотаріуси, аудиторі, оцінщики, адвокати, бухгалтери тощо, тобто всі професії, що пов'язані з підвищеним ризиком для життя, здоров'я, прав та законних інтересів людини чи громадянина чи потребують додаткових навиків та кваліфікації та її періодичного підтвердження. В Україні, Податковий кодекс України [63] визначає деяких з таких осіб, як самозайняті особи, тобто особи, що провадять незалежну професійну діяльність за умови, що такі особи не є працівниками в межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності.

Постійно діючим режимом ліцензування в Україні є режим ліцензування, визначений Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21]. Прикладом тимчасового та спеціального

індивідуального адміністративно-правового режиму ліцензування є застосування індивідуального режиму ліцензування. Так, стаття 239 Господарського кодексу [60] та Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 січня 2013 року № 36 «Про застосування спеціальної санкції – індивідуального режиму ліцензування зовнішньоекономічної діяльності – до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України» [64] визначає індивідуальний режим ліцензування як вид адміністративно-господарських санкцій. Індивідуальний режим ліцензування є окремим адміністративно-правовим режимом (так як встановлює особливий механізм правового регулювання окремих суб'єктів, що здійснюють діяльність, яка підлягає ліцензуванню) та санкцією за порушення ліцензійних умов суб'єктами зовнішньо-економічної діяльності.

Отже, результати проведеного аналізу дозволяють констатувати, що режим ліцензування в Україні має всі ознаки адміністративно-правового режиму, а значить, претендує на виокремлення, як окремий, самостійний адміністративно-правовий режим дозвільного характеру. З огляду на об'єм та характер нормативного забезпечення та сферу адміністративних правовідносин, на які він поширюється, цей адміністративно-правовий режим є досить складним правовим явищем та потребує подальшої класифікації та уніфікації як науковцями, так і законодавцем, за терміном дії, відповідно до переліку ліцензіатів та іншими додатковими критеріями.

1.2. Правова природа адміністративно – правових санкції правового режиму ліцензування та їх диференціація

Рівень правової культури в суспільстві та державі, стан законності та правопорядку в країні визначається різними факторами, найважливішим з

яких є рівень правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Поняття «природа» не є спеціальним юридичним терміном. За межами права під природою речей зазвичай розуміється їх основне якість або істотна ознака. При цьому істотною повинна вважатися тільки та ознака «поняття», що визначається, з виключенням якої знищується саме поняття [65, С.519-520]. Філософ Еріугена розумів під природою речей їх субстанцію або сутність. По ньому, знання субстанції або суті речі «охоплює» її існування і категоріальні характеристики [66, с.441].

Виходячи з цього можна стверджувати, що, кажучи про природу явища, в першу чергу мається на увазі першооснова, провідне «начало», що зумовили існування самого явища, його суть, сутність. Визначення сутності явища зводиться до виявлення його основ, що є найглибшим рівнем розуміння сутності (іншими словами, ядром сутності): «... сутність визначає саму себе як підставу», як зазначав Г. В. Гегель [67, с.70].

Другою складовою суті є сукупність необхідних (істотних, сутнісних) властивостей [23, с.530] і відносин явища, визначення яких можна назвати менш глибоким попереднім пластом розуміння сутності. Властивостями виступають як потенційні можливості (непроявлене), так і реально властиві явищу (предмету) ознаки. Звідси справедливо під ознакою розуміється наявність або відсутність властивостей у явища (предмета), а також наявність або відсутність відносини між явищами (предметами) [68, с.133].

Як стверджує Є. Г. Комісарова, якщо наявність правової природи в тому чи іншому правовому явищі це аксіома, то значення буде мати її визначення, виявлення, яке полягатиме в аналізі з позиції права його істотних властивостей (як потенційно можливих, так і ознак реально властивих) і розкритті підстави [26].

Таким чином необхідно погодитися з визначеннями правової природи, даними С.С. Алексєєвим [69, с.227] і І.В. Матвєєвим [70, с.5], в

яких сутнісний (феноменологічний) аналіз поєднання «правова природа» зводиться до юридичних характеристик, структури, місця і ролі явища в ряду інших.

Актуальність розробки теоретичного та практичного застосування санкції пояснюється особливістю природи правової санкції, адже проблема функціонування механізму захисту та охорони суб'єктивних прав є визначальною для держави та суспільства, в якому людина - найвища соціальна цінність. Дієвим засобом такого механізму виступають адміністративно-правові санкції, які напряду пов'язані з сучасними демократичними та глобалізаційними процесами агрегування правових норм різних держав та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів.

Необхідність визначення місця «санкції» в структурі правової норми, її видів, зумовлена насамперед відсутністю єдиного підходу до її розуміння та розгляду санкції зазвичай в контексті її карального характеру. Потреба дослідження даної проблематики пов'язана з особливим значенням, яке має для особи, суспільства, держави необхідність існування дієвої моделі захисту та охорони суб'єктивних прав.

Санкція як обов'язковий елемент норми права виконує функцію забезпечення дії права. Чи буде норма, в якій відсутнє забезпечення загальнообов'язковим правилом поведінки чи перетвориться на правило поведінки, що має рекомендаційний характер?

У структурі адміністративно-правового режиму ліцензування санкція є одним з адміністративно-правових засобів регулювання правовідносин, в яких існує особливий порядок виникнення й формування змісту прав і обов'язків їх учасників, їх здійснення, наявні специфічні санкції та присутні особливі засоби їх реалізації. Санкція адміністративно-правової норми у сфері ліцензування, в разі якщо вона ефективно діє, забезпечує охорону правопорядку, життя та здоров'я членів суспільства, його стабільність та розвиток в дусі поваги до норм права.

Підхід до дослідження санкції в каральному аспекті використовували Б.Т. Базилев, С. Н. Братусь, Г.Н. Ветрова, В. М. Горшеньов, О. Ф. Іоффе, М.І. Козюбра, С. М. Кожевников, В.М. Кудрявцев, П.О. Недбайло, В.В. Лазарев, О. Е. Лейст, М. С. Малейн, М.І. Матузов, І. Ребане, І. С. Самощенко, М.С. Строгович, В. А. Тархов, А. Ф. Черданцев., М. Х. Фарукшин та ін. Поняття санкції з поняттям юридичної відповідальності ототожнювали М.С. Строгович, В.А. Тархов та ін. Заохочувальні норми, пільги та правові стимули досліджували В.М. Баранов, В.М. Ведяхін, А.В. Малько, М.Г. Проніна та ін.

Відповідальність у сфері ліцензування досліджували такі вчені адміністративісти як: А.Б. Багандов, А.В.Гущин, О.М.Олейник, І.Д. Пастух, П.М. Чистяков, І.А. Шамрай, В.К. Шкарупа, А.О. Шеваріхін. Санкції у сфері ліцензування досліджувалися лише опосередковано, П.М.Пальчуком, В.Ю.Ореховим, Л.В.Шестак, А.І.Шпомер та ін.

В контексті заохочувальних норм та правових стимулів санкцію розглядали В.М. Баранов, В.М. Ведяхін, А.В. Малько, М.Г. Проніна. Повний і всебічний розгляд санкції є перспективною віхою дослідження, особливо в структурі адміністративно-правової норми та адміністративно-правових відносин.

Необхідність дослідження санкцій у структурі адміністративно-правової норми та їх видів зумовлена відсутністю одноголосної думки вчених щодо позитивної природи санкцій адміністративно-правових норм; єдиного нормативно-правового акту, який містив би вичерпний перелік санкцій у сфері ліцензування.

Словник іншомовних слів за редакцією О.С.Мельничука дефініює сáнкцію (від лат. *sanctio* – непорушна постанова) у трьох значеннях: 1). Затвердження відповідним державним органом якогось акта, що надає йому сили закону; 2) Складова частина статті закону, в якій визначено заходи; державного впливу у разі невиконання даного закону; 3) захід впливу (економічний, політичний, військовий), який застосовують щодо держави,

яка не виконує міжнародні угоди [71, с. 56].

Серед науковців відсутній єдиний підхід до визначення поняття «правова санкція». Так, дійсно, одним з підходів є використання поняття „санкція” в процесуальній сфері для визначення згоди компетентного державного органу на вчинення тих чи інших юридично значущих дій (санкція судді на обшук). Вчені-правознавці визначають санкцію в трьох аспектах: як один зі структурних елементів правової норми [72, с. 203-204]; як заходи впливу на особу, якій адресовані правила поведінки, що містяться в диспозиції норми (у якій сформульоване саме правило поведінки) [73, с. 268; 74, с. 5].

Виходячи з того, що класична структура норми зустрічається досить рідко, як правило, зустрічається двочленна структура норми (гіпотеза і диспозиція), а санкція передбачається в інших нормах [75, с.36], (як правило, у Кодексі України про адміністративні правопорушення тощо) [76, с.17], що певним чином впливає на процес тлумачення таких норм, то особливостями санкцій адміністративно-правових норм, як зазначає професор С.Г. Стеценко є те, що по-перше, часто вони бувають відсутні; по-друге, нерідко вони встановлюються як забезпечення всієї сукупності адміністративно-правових норм, сформульованих в одному акті; по-третє, в законодавстві наявна велика кількість різних санкцій [77, с.143].

Як вказує О. І. Костенко [78, с.104], «структура адміністративно-правової норми - це її внутрішня побудова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості і взаємозалежності її складових частин». Варто, у певній мірі, погодитись із В.К. Колпаковим [79, с.58], що питання про заохочення як складовий елемент юридичної норми в теорії права мало досліджується в літературі, присвяченій проблемам адміністративного права. У той же час, вченими - адміністративістами, стверджує В.К. Колпаков, приділяється достатня увага заохоченню як одній з форм переконання. В.Б. Авер'янов [80, с.109] зазначає, що заохочення як елемент правової норми - це публічне визнання заслуг юридичної і фізичної

особи у виконанні адміністративно-правових або громадських обов'язків. Такі заслуги формулюються (перелічуються), як правило, у диспозиції норми. Підставою для заохочення є визначені нормою права на дії (поведінку), що стимулюються державою [81, с. 67].

Під санкцією норми права В. Ю. Орехов розуміє «структурну частину правової норми, яка містить у собі певне відношення суспільства та держави до юридично значимих діянь суб'єктів права, зокрема, яка передбачає заходи негативного впливу як результат порушення норм права, а також заходи заохочення у випадку відповідних правомірних вчинків» [82, с.6].

Погоджуючись з вченим варто зауважити, що у правовому регулюванні місце санкцій протягом історії час від часу змінювалося. Так, відомо, що в нормах декретів СРСР періоду 1917 – 1921 рр. майже не існувало чітко визначених санкцій, а містилися лише загальні вказівки на відповідальність перед революційним судом. Значною мірою це пояснювалося тим, що в умовах жорстокої класової боротьби неабияку роль відігравала революційна доцільність, яка визначалася соціалістичною правосвідомістю. У зв'язку з цим у вітчизняному правознавстві й досі, на жаль, зберігається тенденція асоціювати закон і покарання за його порушення, перебільшувати соціальну роль санкцій взагалі, і кримінальних, зокрема [82, с.3].

В Кодексі України про адміністративні правопорушення немає визначення «санкція», а санкції виступають як адміністративні стягнення, що є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [83].

До особливостей санкцій треба віднести і те, що вони містяться не у всіх адміністративно-правових нормах. Особливістю є також виключно багатий арсенал засобів адміністративного впливу, розмаїття видів санкцій,

а також надання органам та посадовим особам у встановлених межах широких можливостей застосовувати ті заходи впливу, які вони вважають найбільш доцільними та ефективними [81, с.59].

У разі застосування адміністративних санкцій виникають відносини публічно-правового характеру однією зі сторін яких є відповідний державний орган, який від імені держави уповноважений застосовувати певні заходи примусу. Побутує думка, що всі заходи адміністративного примусу, що застосовуються державними органами є адміністративно-правовими санкціями, як мірою відповідальності особи за вчинене правопорушення.

Господарський кодекс України [60] визначає, що 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.

Устименко Є. В. [84, с.21] зазначає, що у значній кількості актів адміністративного законодавства санкції не розділяються на заходи юридичної відповідальності, заходи припинення чи компенсаційні заходи. Так, наприклад, ст.33.Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», у разі порушення банками законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб Фонд адекватно вчиненому порушенню застосовує до банків адміністративно-господарські санкції у вигляді письмового застереження або штрафу чи розпорядження про усунення порушень законодавства про гарантування вкладів фізичних осіб. Накладення Фондом на банк адміністративно-господарської санкції у вигляді штрафу не звільняє банк від обов'язку усунути порушення [85].

Сутність санкцій найкраще відображається через їх функції, як

основні напрями впливу на поведінку та свідомість суб'єктів відносин у сфері ліцензування з метою розв'язання конкретних завдань [86, с.503; 87].

У науковій літературі науковці виділяють такі функції юридичної відповідальності: каральна (штрафна, репресивна); захисна (правовідновлювальна, компенсаційна); запобіжна; виховна (В. С. Нерсисянц [88, с. 497], О. Ф. Скакун [89, с. 470]; А. Й. Іванський [90, с. 13], Т. М. Лежнёва [91, с.54]). Дехто сюди додає такі функції як : регулятивна (М. П. Трофимова [92, с. 6]; Р. Л. Хачатуров [93, с. 413], А. Й. Іванський [94, с. 13]), сигналізаційна (Н. С. Малєїн [94, с. 145]), оціночна, ідеологічна, педагогічна, психологічна (І. А. Галаган [95, с. 133-134]), інформаційна, контрольна (І. С. Канзафарова, [96, с. 19]). Проте, не всі функції юридичної відповідальності будуть притаманні функціям санкцій. В правовій доктрині, О. І. Костенко [78] та В. Ю. Орехов [82], виділяють такі основні функції правових санкцій - стимулююча, охоронна та регулятивна. Т. М. Лежнёва [95, с.54] додає сюди (окрім регулятивної) виховну, інформаційну, каральну і запобіжну.

Стимулююча функція забезпечує такі загальні функції права, як виховна та соціальна. Охоронна функція санкцій проявляється у тому, що по-перше, впливає на свідомість і поведінку людей шляхом загрози можливого покарання у випадку вчинення правопорушень; по-друге, інформує їх стосовно соціальних цінностей, які охороняються державою.

Можливість поновлення порушених прав та можливість та межі державного втручання з метою притягнення винних до юридичної відповідальності вказує на регулятивну функцію санкції [78, с.7; 84]. Особливістю запобіжної функції є те, що індивідуальна превенція реалізується не через мотивацію правопорушника до правомірної поведінки [91, с.55], а через усунення його з числа учасників ліцензійних правовідносин (у випадку анулювання ліцензії). Це сприяє унеможливленню вчинення правопорушень з його боку в подальшому. Каральна функція реалізується шляхом впливу

Інформаційна функція також притаманна санкціям у сфері ліцензування, так як у результаті застосування, наприклад санкції «анулювання ліцензії», інформація про це розміщується в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Дискусійною, на думку Т. М. Лежнєвої є точка зору щодо притаманності регулятивної функції санкції як заходу юридичної відповідальності. Уявляється, що санкція як захід відповідальності не може мати регулятивного впливу, оскільки є не моделлю поведінки, а конкретною мірою відповідальності [91, с.54].

Доречним буде, у даному випадку, охарактеризувати співвідношення понять «санкція» та «відповідальність».

Етимологія слова «санкція» (від лат. *sanctio* - найсуворіша постанова, непорушний закон) та слова «відповідальність» (др.-грец. *βουλή* - рішення, воля, рада та др.слов. *větio* – порада, договір) має однакову природу, адже напряду пов'язана з волевиявленням [97]. Свобода — суттєва якість волі особи [98, с. 59]. Як зазначає А. Камю: "Свобода — це, у першу чергу, не привілеї, а обов'язки» [99]. У праві свобода пов'язана не просто з відповідальністю суб'єкта за свої дії, яка має на увазі його свободу волі, але й з «мірою» відповідальності — «рівня» відповідальності вчинків. Встановлення цієї міри відповідальності за діяння викликано вимогою справедливості, справедливого присуду — «міри» покарання [97].

Так, дійсно, «санкцію» і «відповідальність» прийнято розглядати в контексті однієї і тієї ж групи правовідносин. Аналізуючи позиції дослідників адміністративного права, а саме В.Б. Авер'янова [80], Кісіль З.Р. [33], можна сказати, що ці правовідносини є правоохоронними, юрисдикційними та двосторонніми. Організуюче значення цих правовідносин полягає в тому, що через вжиття заходів впливу, передбачених адміністративно-правовою нормою, держава в особі

правомочного органу прагне юридичними засобами забезпечити належну (правомірну, правослухняну) поведінку людини.

У господарському праві ми маємо чітке визначення санкції. Так, стаття 217 Господарського кодексу України [62] визначає господарські санкції як правовий засіб відповідальності у сфері господарювання. Господарськими санкціями визнаються заходи впливу на правопорушника у сфері господарювання, в результаті застосування яких для нього настають несприятливі економічні та/або правові наслідки. У сфері господарювання застосовуються такі види господарських санкцій: відшкодування збитків; штрафні санкції; оперативно-господарські санкції.

На думку О.Е. Лейста вимога належної поведінки відображена у юридичному обов'язку, а санкція — спосіб державного примусу до виконання (додержання) цієї вимоги, загроза примусом на випадок її порушення [100].

У Цивільному кодексі України слово «санкція» згадується лише в статті 354 та несе в собі наступний зміст «до особи може бути застосовано позбавлення права власності на майно за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення (конфіскація) у випадках, встановлених законом». Отже, законодавець чітко розуміє санкцію – як міру відповідальності за вчинене правопорушення. Такої ж думки притримуються більшість науковців-цивілістів [48].

Санкцією, на думку науковців В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицького, в точному розумінні цього слова слід називати лише закладену в юридичній формі можливість (загрозу) примусу у відношенні до зобов'язаної особи на випадок невиконання нею обов'язку. Саме санкція вказує на ті несприятливі наслідки (правові втрати, обтяження, правові позбавлення та ущемлення матеріального або юридичного характеру), які наступають (можуть наступити) для суб'єктів муніципально-правових відносин у процесі неадекватної реалізації (діяльності або бездіяльності) ними своїх прав у сфері місцевого самоврядування. Таким чином, відповідальність виступає

як форма реалізації відповідної санкції, а санкція — мірою цієї відповідальності [101].

Можна погодитися із проф. І. О. Безклубим, що на «... доктринальному рівні ставлення до інституту відповідальності здебільше набуває догматичного характеру та, як правило, не передбачає альтернативних підходів до його розуміння. На догматичний характер цього інституту вказує те, що більшість вчених розглядають юридичну відповідальність через дихотомію її позитивної та негативної складових» [102, с. 18].

Під юридичною відповідальністю на думку Ю.С. Шемшученка [103,с.347] слід розуміти вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників передбачених законодавством санкції, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Юридична відповідальність є правовідношенням між державою в особі її органів (суду, спец. інспекцій тощо) і правопорушником, до якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками (позбавлення волі, штраф, відшкодування шкоди тощо). Проте науковець розподіляє відповідальність на негативну (ретроспективну), як у вищезазначеному контексті та позитивну (перспективну). Позитивна відповідальність виникає з юридичного обов'язку відповідних суб'єктів здійснювати позитивні, корисні для суспільства функції і реалізуються у регулятивних правовідносинах.

При цьому доречним було б зазначити, що у обох видів відповідальності спільна правоохоронна мета - забезпечення правопорядку та стабільності у суспільстві та державі в цілому. Крім того, Н.А. Берлач [104 , с.78] приходять до висновку що ці два види відповідальності мають і спільні ознаки.

Г.В. Топорович наголошує на необхідності існування поняття «позитивної відповідальності», що охоплюватиме засоби, що стимулюють сумлінне виконання своїх обов'язків [105].

Настання позитивної відповідальності у сфері публічної служби А.В. Малько пов'язує з вчиненням особливих заслуг, які мають високий рівень соціальної корисності або мають в якості наслідків свого настання досягнення видатного результату (нагородження державною нагородою, підвищення рангу державного службовця) [27].

Таким чином, екстраполюючи зазначені вище підходи можна стверджувати, що санкцію теж можна розглядати в «позитивному» розумінні.

Отже, ми маємо два діаметрально - протилежні співвідношення між санкцією та відповідальністю в адміністративному праві. По-перше, якщо розглядати санкцію, як частину адміністративно-правової норми, то співвідношення «санкції» та «відповідальності» можна показати, як ціле (санкція) та частину (відповідальність); По-друге, якщо розглядати санкцію, як конкретний захід, міру відповідальності, то ціле – це відповідальність, а санкція – частина.

Отже, правові категорії „санкція„ та „юридична відповідальність” є тісно пов'язаними. Зв'язує їх те, що елемент правової норми під назвою „санкція” часто містить вказівку на міру юридичної відповідальності, яка застосовується за порушення правила, викладеного у диспозиції цієї норми. Але, далеко не кожна санкція за змістом є мірою саме юридичної відповідальності, а міра юридичної відповідальності не завжди відображається у санкції правової норми [106, С.15].

Таким чином, на сьогоднішній день в науці адміністративного права не існує єдиного підходу щодо розуміння понять адміністративно-правова відповідальність та адміністративно-правова санкція. Актуальність теми, що розглядається зумовлена необхідністю аналізу відповідних категорій.

Погоджуючись з думкою В. Ю Орехова, зауважимо, що під поняттям „санкція” слід розуміти структурну частину правової норми, яка містить у собі певне відношення суспільства та держави до юридично значущих діянь суб'єктів права, зокрема, яка передбачає заходи негативного впливу як

результат порушення норм права, а також заходи заохочення у випадку відповідних правомірних вчинків. Вчений стверджує, що санкція як структурна частина правової норми: 1) вказує на можливі наслідки (як негативні – відповідальність, покарання, примус, так і позитивні – заохочення, стимули) залежно від відношення суб'єкта до правил поведінки, визначених диспозицією правової норми (правомірна поведінка чи правопорушення); 2) це є встановлений державою захід захисту, охорони і забезпечення дотримання та виконання суб'єктивних прав та обов'язків, передбачений правовою нормою [82, с. 7-9].

В адміністративному праві, в санкціях норм можуть міститись не міри адміністративної відповідальності, а інші заходи адміністративного примусу, наприклад заходи адміністративного припинення і, крім того, в окремих випадках одна санкція, що містить міру адміністративної відповідальності може забезпечувати велику кількість диспозицій [106, с.15].

Отже, Асимілюючи погляди вчених загальної теорії права до адміністративно-правової науки поняття „санкція” варто визначити як - структурну частину правової норми, яка надає юридичним нормам, усьому праву загальнообов'язкового характеру [107, с.619], передбачає заходи негативного впливу, заходи юридичної відповідальності за порушення законодавства або договірних зобов'язань, що застосовуються до винної особи і тягне за собою певні несприятливі (негативні) для неї наслідки [108, с.427], а також заходи заохочення у випадку відповідних правомірних вчинків [86, с.427].

Спільною рисою юридичної відповідальності і санкції у негативному їх аспекті є, передусім, те, що на підставі закону передбачається можливість застосування державного примусу за протиправне діяння.

Аналіз Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X [83], Господарського кодексу України від 16

січня 2003 № 436-IV [60], законів, міжнародних актів, які ратифіковані в Україні та іншого чинного законодавства дозволяє виокремити наступні види санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування: штраф; зупинення дії ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; анулювання ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; індивідуальний режим ліцензування; попередження про можливість автоматичного застосування режиму індивідуального ліцензування у майбутньому; тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності; конфіскація; відмова у видачі ліцензії; організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання посадовими особами; зупинення дії рішення органу ліцензування; скасування рішення органу ліцензування; застосування пільг на оплату ліцензійного збору; спрощена процедура отримання ліцензії на право здійснення господарської діяльності; видача одноразових ліцензій.

Вищезазначений перелік видів санкцій дозволяє наголосити, що санкція, закріплена в Кодексі України про адміністративне правопорушення розповсюджується лише на фізичних осіб (фізичних осіб – підприємців) та на посадових осіб – підприємств (юридичних осіб) за здійснення відповідного виду господарської діяльності. Санкції, що застосовуються до суб'єктів господарювання закріплені в Господарському кодексі України (стаття 239) [60].

Кодекс про адміністративні правопорушення встановлює адміністративну відповідальність за порушення законодавства в конкретних видах господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню: за порушення правил торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, законодавства, що регулює здійснення операцій з металобрухтом - тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста н.м.д. громадян з конфіскацією предметів торгівлі та виручки, одержаної від продажу

предметів торгівлі (ст. 156) з конфіскацією металобрухту, а також грошей, отриманих від його реалізації (ст. 164-10) [83].

Порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання чи сировини для їх виробництва - тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до двохсот н.м.д. громадян (ст.164-13);Здійснення банківської діяльності без банківської ліцензії - тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот н.м.д. громадян (ст. 166-8) [83].

Застосування індивідуального режиму ліцензування - це санкція, що застосовується за порушення суб'єктами господарювання правил здійснення зовнішньоекономічної діяльності щодо антимонопольних заходів, заборони недобросовісної конкуренції та інших правил, якими встановлюються певні обмеження чи заборони у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності [62].

Для усвідомлення сутності, взаємозв'язку санкцій у адміністративно-правовому режимі ліцензування важливого теоретичного та практичного значення набуває необхідність визначення переліку видів санкцій адміністративно-правової норми у сфері ліцензування їх класифікаційний розподіл, з використанням загальних та додаткових критеріїв.

Доцільно зазначити, що під класифікацією розуміється особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу поняття на класи, види, групи [109, с.200]. Логіка визначає це поняття як «розподіл предметів по класах в залежності від схожості предметів» [110, с.81].

Популярність застосування класифікації в адміністративно-правовій науці зростає паралельно із постійним збільшенням, зміною, прийняттям нових нормативно-правових актів в Україні. У юридичній літературі наводяться класифікації адміністративно-правових норм та санкцій адміністративно-правових норм, проте, відсутня класифікація санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування.

Влучною, з цього приводу, є думка науковців, що характер окремих санкцій особливо відображається через характер (різновид) правової норми,

в якій вона міститься. Тобто, на класифікацію санкцій загальної теорії права, перш за все, впливає класифікація правових норм. Наприклад, у забороняючих нормах санкції у більшості випадків мають штрафний, каральний характер і називаються каральними санкціями [82, с.168].

Таким чином, класифікацію санкцій адміністративно-правової норми доцільно було б розпочати з розподілу її за функціональним призначенням на: 1) регулятивні; 2) охоронні; 3) санкції нікчемності; 4) заохочувальні (або стимулюючі).

Регулятивні санкції фіксують права й обов'язки суб'єктів адміністративного права, охоронні санкції спрямовано на регламентацію примусових заходів, що застосовують до порушників загальнообов'язкових правил [111].

Підтримуючи тезу Орехова В.Ю. про те, що «санкція як захід заохочення правомірної поведінки виконує стимулюючу функцію, яка також сприяє забезпеченню таких загальних функцій права, як виховна та соціальна [82, с.138]» вважаємо, що заохочувальні санкції (позитивні) - це вказівка у законодавстві на такі наслідки, які можуть виражатися у заохоченнях, у стимулюванні правомірної поведінки суб'єктів правовідносин у сфері ліцензування. Такою санкцією, наприклад, була спрощена процедура видачі відповідних ліцензій, яка реалізувалася згідно з Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з імпорту лікарських засобів, затвердженими наказом МОЗ України від 20.02.2013 р. № 143, яка діяла до 1 грудня 2013 р).

Під санкціями нікчемності у науці розуміють заходи державного впливу (примусу), застосування яких виступає наслідком недотримання нормативно-встановленого порядку реалізації суб'єктивних процесуальних прав в адміністративному судочинстві [112, с. 55]. Їх суть полягає в ненастанні для особи, яка цього домагається у справі, певних бажаних для неї правових результатів. Такого роду санкції передбачають реагування на процесуальні правопорушення шляхом ігнорування протиправних дій,

визнання їх такими, що юридично нічого не значать, не обумовлюють. Тобто вони є примусовими санкціями пасивного типу [112, с. 55].

Як відзначає З.В. Попова [113, с. 23], значення цього виду заходів захисту полягає у забезпеченні дотримання форми, строків і порядку вчинення юридично значимих дій, настання правомірних правових наслідків.

Так, наприклад, оскарження застосування санкцій, визначених статтею 37 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" (індивідуальний режим ліцензування або тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності) у судовому порядку до винесення судом відповідного рішення по суті справи не зупиняє їх дію.

Одним з поширених критеріїв класифікації санкцій правових норм (Венгеров А. Б. [114], Скакун О. Ф. [89], Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В.[115]) є ступінь їх визначеності, за яким санкції поділяють на: 1) абсолютно-визначені (чітко визначають вид та міру юридичної відповідальності); 2) відносно-визначені (межі юридичної відповідальності визначаються від мінімальної до максимальної або тільки до максимальної); 3) альтернативні (вказують на декілька можливих засобів впливу на правопорушника, а доцільність застосування конкретного засобу визначається правозастосовчим органом, виходячи з особливості конкретної справи).

За складом санкції можуть бути: а) прості (коли передбачається лише один правовий наслідок); б) складні (більше ніж один правовий наслідок) [116, с.128].

Дослідження законодавства, теорії адміністративно-правової норми, правової доктрини адміністративного права дозволяє констатувати, що одним з основних критеріїв для поділу санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування є методи впливу, що застосовується для забезпечення виконання норм ліцензійного законодавства.

Так, відповідно до методів впливу спеціально уповноважених органів у сфері ліцензування можна виділити санкції переконання та санкції адміністративного примусу [32, с.347].

Виходячи з характеру даних методів впливу, доцільно зазначити, що переконання та примус можуть мати державний та громадський характер.

Зважаючи на структуру адміністративного примусу санкції доречно було б згрупувати на: а) правовідновлюючі; б) припинення; в) попередження; г) адміністративної відповідальності.

Правовідновлюючі санкції, як вид заходів захисту, безпосередньо виконують функцію поновлення порушених суб'єктивних прав, правопорядку в сфері ліцензування, забезпечують примусове виконання обов'язків [112, с.69].

До них необхідно віднести скасування незаконних рішень органів ліцензування щодо порушення цими органами законодавства у сфері ліцензування (про відмову у видачі ліцензії, її анулюванні, призупиненні дії тощо), у порядку перегляду.

Так, наприклад, відповідно до п.7, статті 16 Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [21], рішення про анулювання ліцензії набирає чинності через тридцять днів з дня його прийняття. Протягом цього часу потенційний ліцензіат подає скаргу до Експертно-апеляційної ради, рішення органу ліцензування зупиняється до прийняття відповідного рішення.

Бахрах Д.М. [17, с.390], Антонов В.П. [117, с.18] та Битяк Ю.П. [111, с.156] заходами адміністративного примусу а саме припинювальними заходами вважають зупинення та анулювання ліцензії. На думку російських вчених-адміністративістів А.П. Альохіна, А.А. Кармолицького, Ю.М. Козлова [118, с.280] до припинювальних заходів примусового характеру можна віднести відмову у видачі ліцензії на той або інший вид діяльності, зупинення її або анулювання. За своїм характером припинювальні примусові заходи є адміністративними санкціями, тобто служать заходом впливу, що

застосовується для забезпечення виконання норм ліцензійного законодавства

Попереджувальні санкції — це заходи, які забезпечують запобігання правопорушенню (наприклад оголошення попередження), проведенню профілактичної роботи органами ліцензування та іншими уповноваженими суб'єктами, з метою недопущення протиправної поведінки суб'єктів суспільних відносин [77, с.280].

Санкції адміністративної відповідальності - різновид адміністративного примусу, який застосовується для притягнення осіб, винних у вчиненні правопорушення, до відповідальності [77, с.280]. До заходів адміністративної відповідальності належать адміністративні стягнення, зазначені в статті 24 Кодексу про адміністративні правопорушення.

Існує позиція деяких вчених [82, с.169; 119, с.124], що за способом охорони правопорядку чи за характеристикою наслідків санкції поділяють на: 1) правовідновлювальні; 2) штрафні; 3) каральні. Проте, дана класифікація, на нашу думку буде дублюванням попередньої, так як «адміністративне стягнення» та «штрафна санкція», «санкції адміністративного припинення» та «каральні заходи» співвідносяться як ціле та частина. В обох випадках, як стверджує Орехов В.Ю. ці санкції мають спільну функцію - загальна і конкретна (спеціальна) превенція [82, с.64].

Розкриваючи сутність санкцій у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування було б доречно застосувати додаткові критерії.

Так, в залежності від групи правовідносин, які вони забезпечують санкції можна розподілити на: а) загальні та б) спеціальні;

Так, загальні санкції визначені у ст.22 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" як «...до суб'єктів господарювання за провадження господарської діяльності без ліцензії

застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафів у розмірах, встановлених законом» [21].

Для окремих видів господарської діяльності встановлюються каральні та штрафні санкції спеціальними законами (спеціальні санкції). У відповідності до ст. 2 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" ліцензування банківської діяльності, діяльності з надання фінансових послуг, ліцензування у сфері інтелектуальної власності, у сфері освіти виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами та інші види діяльності здійснюється згідно з законами, що регулюють відносини у цих сферах [21].

Спеціальні санкції у сфері зовнішньоекономічної діяльності доцільно було б представити у наступному вигляді: а) режим індивідуального ліцензування; б) попередження про можливість автоматичного застосування режиму індивідуального ліцензування у майбутньому.

Залежно від порядку застосування санкцій можна виділити: а) основні; б) додаткові.

Так, наприклад, згідно зі ст.164 Кодексу України про адміністративні правопорушення України [83] заняття підприємницькою діяльністю без отримання ліцензії, якщо її отримання передбачене законодавством, спричиняє накладення штрафу (первинна санкція) в розмірі від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (н.м.д.) на винних фізичних осіб з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва і сировини (супроводжуюча) чи без такої.

За дією в часі можна виділити наступні види санкцій адміністративно-правової норми: тимчасові (із заздалегідь визначеною тривалістю дії, наприклад індивідуальний режим ліцензування); постійні (з невизначеною тривалістю дії). "Постійний" характер дії має переважна більшість санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування [32].

Санкції у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування можна класифікувати і за багатьма іншими популярними серед вчених-адміністративістів критеріями [32; 120; 121]: - за способом викладення змісту норми (визначені та бланкетні); - за способом творення (встановлені або санкціоновані державою); - за суб'єктами видання; - за колом адресатів тощо.

Саме такий підхід до розподілу санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування, по - перше дає системне уявлення про санкцію у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування; по-друге дозволяє зрозуміти особливості санкцій у цій сфері правовідносин, їх призначення для забезпечення законності в державі. По-третє, застосування додаткових критеріїв сприяє детальнішому з'ясуванню їх сутності, зв'язку, взаємодії з гіпотезою та диспозицією адміністративно-правової норми, які можуть міститися у різних нормативно-правових актах. По-четверте, дана систематика дозволяє констатувати, що загальної норми, що встановлює санкції, що забезпечують дію права для всіх без винятку видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, не існує. Таким чином, санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування необхідно привести у відповідність з вимогами часу, з урахуванням того, що як до фізичних, так і до юридичних осіб можуть застосовуватися санкції, які охороняються правовими нормами різних галузей права. Основні засади застосування таких санкцій, з чітким визначенням підстав, строків, принципів мають регулюватися єдиним нормативно-правовим актом.

Таким чином, можна зробити висновок, що встановлення чіткого нормативного визначення «адміністративно-правова санкція» та законодавчого закріплення застосування адміністративної відповідальності для юридичних осіб, в тому числі ефективного процесуального механізму їх реалізації допоможе вирішити багато проблем колізійного та суперечливого українського законодавства на етапі грамотних та послідовних адміністративних реформ. Крім того, розгляд санкції як

вказівки на заходи заохочення за виконання рекомендованих дій є перспективним та потребує подальшого дослідження, адже в будь-якому випадку мета санкції – попередження порушень правових норм, захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

1.3. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування

Ефективність забезпечення публічних інтересів досягається впливом держави на відносини у сфері господарської діяльності через відповідні органи публічної адміністрації шляхом встановлення адміністративно-правових режимів ліцензування.

До прийняття Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21] в Україні підлягало ліцензуванню 57 видів господарської діяльності та біля 200 видів робіт, і майже для кожного з них був передбачений окремий орган ліцензування [22]. Така ситуація призводила до гальмування розвитку вітчизняного бізнесу через прямі і непрямі втрати як суб'єктів господарювання, так і держави (витрати на утримання надмірного штату органів державної влади, низька позиція в міжнародних рейтингах стосовно інвестиційної привабливості – 162 місце за рейтингом Світового банку у 2014 році [122]).

Законодавче та науково-теоретичне визначення суб'єктів ліцензійного провадження майже відсутнє. В існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в межах інших адміністративно-правових предметів розгляду, без комплексного підходу, відображаючи реалії колишньої командно-адміністративної системи. Адміністративні провадження досліджували: Д. Бахрах, В. Бевзенко, В. Колпаков, Ю. Козлов, В. Коваленко, А. Комзюк, О. Кузьменко, А. Миколенко, Р. Мельник, Л. Попов, І. Пастух, В. Перепелюк, В. Сущенко тощо.

Дослідженням такого виду адміністративних проваджень, як

ліцензійне провадження, в певній мірі, займались лише деякі вчені-адміністративісти і, зокрема, такі як: А. Альохін, Н. Гейко, О. Глушко, О. Іванченко, А. Кармолицкий, Ю. Козлов, Г. Мельничук, Г. Осадчук, В. Серета, В. Сорокін, К. Тимошенко, Л. Шестак, В. Шкарупа, та ін. Проте поза їхньою увагою залишилося чітке визначення суб'єктів ліцензійного провадження та здійснення їх характеристики.

Проблематика категорії «суб'єкт ліцензійного провадження» в адміністративному праві та процесі зумовлена насамперед такими недоліками у системі норм ліцензійного провадження як: відсутність законодавчого закріплення вичерпного переліку учасників та обсяг їх процедурних прав, обов'язків та відповідальності (правового статусу); невідповідність «вимогам часу» та суперечливість законів та підзаконних актів, що регламентують процедуру ліцензійного провадження.

У зв'язку із цим, метою даного підрозділу є з'ясування, на підставі дихотомічного підходу та аналізу наявних наукових, науково-публіцистичних та нормативних джерел, різновидів, сутності та особливостей суб'єктів ліцензійного провадження.

Особливість дихотомічного поділу полягає в тому, що учасники виділяються за наявністю або відсутністю певної ознаки, вичерпують увесь обсяг поділюваного поняття; кожний предмет, мислимий у родовому понятті, потрапляє або до одного, або до другого класу [123]. Застосування даного підходу до розмежування різновидів суб'єктів ліцензійного провадження є доцільним, виходячи з мети правового регулювання суспільних відносин для приватного та публічного права. Як влучно зазначає О. Крупчан «для приватного права – це людина, громадяни, для публічного – суспільство, держава». Критерій інтересу правового регулювання в ліцензійних правовідносинах полягає у дихотомії – суспільні (державні) інтереси (захистити споживача від неякісних робіт, продукції, послуг у сферах, що є суспільно небезпечними) – приватні інтереси: людини, громадян, групи осіб тощо (на використання права займатися

підприємницькою діяльністю) [124, с.6].

Розкриваючи сутність категорії «суб'єкти ліцензійного провадження» необхідно звернутися до таких фундаментальних понять як «ліцензійне провадження».

Єдина позиція вчених щодо розмежування адміністративних проваджень на види відсутня, адже більшість з них класифікує адміністративні провадження за власними критеріями (див. В. Сорокін [125, с.56], Д. Бахрах [126, с.321], В. Колпаков [79, с.56], Ю. Козлов, Л. Попов [127, с.367], А. Миколенко, О. Кузьменко). Проте, більшість з них ліцензійне провадження відносять до підвиду дозвільних проваджень.

Визначення «ліцензійного провадження» К. В. Тимошенко обмежує процедурою здійснення ліцензування, тобто процедурою видачі, переоформлення, анулювання та контролю за дотриманням ліцензійних вимог [128, с.146]. Проте окрім цих процедур існує безліч дій компетентних органів щодо здійснення таких заходів як: визнання ліцензії недійсною, призупинення дії ліцензії, видача дубліката ліцензії, копії ліцензії, продовження строку дії ліцензії, ведення ліцензійних справ, розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов тощо.

Зазначені процедури характеризуються наступними ознаками. По-перше, наявністю великої кількості владних [49] і невлadних суб'єктів, що беруть у ньому участь [42]; по-друге всі дії, які є складовими процедури ліцензування в залежності від визначеного законодавством виду діяльності можуть здійснювати як місцеві органи влади, так і центральні органи виконавчої влади [49]; по-третє, на підставі акту управління суб'єкту владних повноважень особа набуває спеціальну адміністративну правосуб'єктність [51; 21]; по-четверте, ліцензійне провадження є системою послідовних дій, тобто має стадійний характер [129, с. 281]; по-п'яте, коли це обумовлено нерозривністю технологічного процесу, можливе одночасне ведення ліцензійних справ у кількох органах (наприклад, при здійсненні будівельних, будівельно-монтажних робіт, пов'язаних з монтажем та

технічним обслуговуванням засобів протипожежного захисту та систем опалення) [42].

Таким чином, проведений критичний аналіз точок зору вчених-адміністративістів а також норм чинного законодавства, дозволяє стверджувати, що ліцензійне провадження є одним з видів адміністративних проваджень, адже йому притаманні всі ознаки останнього, проте має свої специфічні ідентифікуючі характеристики.

Враховуючи наявність адміністративного процесуального статусу кожного суб'єкта ліцензійного провадження та враховуючи підходи правників - адміністративістів В. Колпакова, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сущенко, В. Коваленка [130], В. Бевзенка, А. Комзюк Т. та Р. Мельник [131] до визначення суб'єктів адміністративного провадження (у справах про адміністративні проступки) можна здійснити ранжування суб'єктів ліцензійного провадження на такі групи як: 1) суб'єкти, що вирішують справу; 2) суб'єкти, щодо яких вирішується справа; 3) допоміжні учасники.

Підтримуючи думку В. Перепелюка варто зазначити, що відмінності правового статусу цих груп суб'єктів полягають, відповідно, у наявності чи відсутності владних повноважень [132], та обсязі відповідальності.

Теоретики юридичного процесу (М. Тищенко, В. Перепелюк) основним критерієм поділу учасників процесу вважають спеціальну мету їх участі у процесі – для захисту своїх прав чи прав інших осіб, та поділяють їх на «організаторів» (так званих лідируючих суб'єктів, що забезпечують реалізацію «чужого інтересу») та учасників (громадян, інших осіб, в особі їхніх представників, що наділені правами і несуть певні обов'язки, які дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, що представляються ними, колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу) [132; 133].

Враховуючи дихотомічний підхід до розподілу, суб'єктів

ліцензійного провадження можна розподілити на дві групи: 1) *суб'єкти наділені владними повноваженнями*; 2) *суб'єкти не наділені владними повноваженнями*, які можна розмежувати на підвиди: а) *зацікавлені особи*; б) *допоміжні учасники ліцензійного провадження*.

Для характеристики кола осіб першої групи суб'єктів «суб'єктів владних повноважень», які «вирішують справу» - органів публічної адміністрації у сфері ліцензування фундаментальним є аналіз підходів до поняття «орган публічної адміністрації».

Вчені розуміють поняття «органи публічної адміністрації» як: органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ (Т. Кравцова та А. Солонар [134, с. 523]); сукупність органів та установ,, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади (В. Колпаков, [135, с. 135]); сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі (В. Авер'янов) [40, с. 117]; система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [136, с. 36];

Влучним на нашу думку є розуміння органів «публічної адміністрації» в інтерпретації Т. Мацелик як «системи, яка включає структурний, функціональний та процедурний елементи, що нерозривно взаємопов'язані і, маючи спільні інтегративні якості, взаємодіють з іншими системами, реалізуючи свою мету та потенційні можливості [137, с. 117].

Вчена пропонує розширити структуру публічної адміністрації шляхом включення до неї: а) органів виконавчої влади; б) органів місцевого самоврядування; в) спеціально створених органів для реалізації окремих функцій органів виконавчої влад.

Такий підхід щодо суб'єктів публічної адміністрації узгоджується з нормами чинного законодавства у сфері ліцензування.

Так, орган ліцензування, відповідно до Закону України «Про

ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року N 1775 - III, - орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, уповноважений законом державний колегіальний орган, спеціально уповноважений виконавчий орган рад для ліцензування певних видів господарської діяльності;

Новий Закон України № 222-VIII від 2 березня 2015 року, який набирає чинності 26.06.2015 визначення органу ліцензування зводить до «...- орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або уповноважений законом державний колегіальний орган» [21].

Перелік органів ліцензування, відповідно до Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" [21], затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування» [49], та визначає 26 органів, а саме:

1. Нацкомфінпослуг (надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів);
2. НКЦПФР (професійна діяльність на ринку цінних паперів);
3. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (діяльність у галузі телебачення і радіомовлення);
4. Держатомрегулювання (діяльність у сфері використання ядерної енергії);
5. МОН, обласні, Київська міська держадміністрації (освітня діяльність закладів освіти);
- 6.ДФС (виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами);
- 7.НКРЗІ (діяльність у сфері телекомунікацій);
8. Адміністрація Держспецзв'язку (надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису) та технічного захисту інформації за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України);
9. Держархбудінспекція (будівництво об'єктів IV і V категорій

складності);

10. Держлікслужба (виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів); культивування рослин, включених до таблиці І 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);

11. МВС (виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду

торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; охоронна діяльність);

12. Держпраці (виробництво вибухових матеріалів промислового призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України);

13. ДСНС (надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України);

14. Мінприроди (виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, поводження з небезпечними відходами.);

15. МОЗ (медична практика; діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим МОЗ); Держпродспоживслужба (ветеринарна практика);

17. Мінфін (випуск та проведення лотерей);
18. Мінсоцполітики (посередництво у працевлаштуванні за кордоном);
19. Держрибагентство (промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України);
20. СБУ (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 СБУ);
21. Укртрансбезпека 9 перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом);
22. Державіаслужба (перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів повітряним транспортом);
23. Мінекономрозвитку (імпорт, експорт тютюнових виробів, туроператорська діяльність);
24. Мінекономрозвитку, обласні, Київська міська держадміністрації(зовнішньоекономічна діяльність);
25. НКРЕКП (діяльність у сфері електроенергетики, крім діяльності з постачання електричної енергії за нерегульованим тарифом (постачання незалежним електропостачальником) ;транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом; транспортування та розподіл природного газу, газу (метану) вугільних родовищ, його зберігання в обсягах, що перевищують рівень, встановлений ліцензійними умовами, та постачання, крім постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за нерегульованим тарифом;
26. НКРЕКП, обласні, Київська міська держадміністрації (централізоване водопостачання та водовідведення, крім централізованого

водопостачання та водовідведення за нерегульованим тарифом (виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії, крім виробництва, транспортування та постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом) [49].

Проте, даний перелік органів ліцензування не є вичерпним.

Так, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення [138] та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [139] були включені до цього переліку лише в 2015 році [18]. Національний банк України [140], що здійснює ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках видає ліцензії небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків та відкликає їх відповідно до законодавства досі входить до даного переліку.

Отже, до суб'єктів, наділених владними повноваженнями в Україні на даний час належать такі органи публічної адміністрації як :

- Кабінет Міністрів України, який здійснює реалізацію державної політики у сфері ліцензування шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері ліцензування;;
- спеціально уповноважений орган з питань ліцензування - Державна регуляторна служба України ;
- органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України (міністерства, служби, комісії, агентства, інспекції) ;
- спеціально створені органи для реалізації окремих функцій органів виконавчої влади, уповноважені законом державні колегіальні органи (Наприклад, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Експертно-апеляційна рада тощо);
- постійно діючі та тимчасові консультативно-дорадчі органи;
- спеціально уповноважені виконавчі органи рад, уповноважені

провадити ліцензування певних видів господарської діяльності.

Спеціально уповноважений орган з питань ліцензування – Державна регуляторна служба України, яка була утворена реорганізувавши шляхом перетворення Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва Постановою кабінету міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724 [141] та якою було затверджено Положення про Державну регуляторну службу. Відповідно до даного положення Державна регуляторна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності. ДРС є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Департамент ліцензування та дозвільної системи є самостійним структурним підрозділом Державної регуляторної служби України. Основними завданнями Департаменту є: забезпечення реалізації державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності та ліцензування видів господарської діяльності; удосконалення функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності та ліцензування видів господарської діяльності; забезпечення діяльності експертно-апеляційної ради. До складу Департаменту входять: відділ методології ліцензування; відділ забезпечення діяльності експертно-апеляційної ради; відділ нормативно-правового супроводження дозвільної діяльності; відділ координації діяльності дозвільних органів [142].

Експертно-апеляційна рада (далі - рада) є постійно діючим колегіальним органом з питань ліцензування при Державній регуляторній службі та була утворена Постановою Кабінету Міністрів України від 8

листопада 2000 р. № 1669 як Експертно-апеляційна рада ще при Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва [143].

Цією ж постановою було затверджено Положення про експертно-апеляційну раду, відповідно до якого до компетенції ради належить: проведення експертизи проектів нормативно-правових актів органів виконавчої влади з питань ліцензування; розроблення рекомендацій з основних проблем державної політики у сфері ліцензування; надання попередніх висновків щодо пропозицій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, установ та організацій стосовно доцільності запровадження чи скасування ліцензування певного виду господарської діяльності; розгляд заяв, претензій та скарг суб'єктів господарювання на рішення органів ліцензування щодо порушення зазначеними органами законодавства у сфері ліцензування; проведення аналізу стану ліцензування та розроблення рекомендацій щодо вдосконалення ліцензування [152].

Рішення ради обов'язкові для розгляду ДРС і є підставою для видання ним розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. Склад ради формується з державних службовців, науковців, інших фахівців та представників громадських організацій і затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Держпідприємництва. До складу ради включаються незалежні експерти та представники громадських організацій у кількості не менш як 20 відсотків загальної кількості членів ради [152].

Що стосується нових суб'єктів ліцензійного провадження, то з прийняттям Нового закону про ліцензування у структурі Державної регуляторної служби з'явилися такі консультативно-дорадчі органи як Громадська комісія з питань ліцензування [144] та Громадська рада при Державній регуляторній службі України [145], на адміністративно-правовому статусі яких ми зупинимося детальніше.

Громадська комісія, яка є постійно-діючим консультативно-дорадчим органом, створена Наказом Державної регуляторної служби від 22

липня 2015 року з метою забезпечення всебічного методичного супроводження впровадження Закону України від 03.03.2015 №222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21], відповідно до п.15 Положення про Державну регуляторну службу [153] від 24 грудня 2014 р. № 724.

Відповідно до вищезазначеного наказу ДРС громадська комісія виконує такі функції: обговорює і приймає рекомендації щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності у сфері ліцензування; розробляє та проводить громадське обговорення пропозицій щодо: а) удосконалення законодавства з питань ліцензування; б) науково-методичного забезпечення діяльності ДРС з питань ліцензування; б) аналізує стан дотримання законодавства з питань ліцензування; г) розглядає інші питання, пов'язані з реалізацією завдань у сфері ліцензування. Організаційною формою роботи громадської комісії є засідання [144].

Даним Наказом Державної регуляторної служби від 22 липня 2015 року затверджено Положення про Громадську комісію з питань ліцензування при Державній регуляторній службі [144]. До складу Громадської комісії за згодою входять представники громадських об'єднань, всеукраїнських профспілок, їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, наукових та навчальних закладів, представники органів місцевого самоврядування, державних органів. До складу Громадської комісії входить перший заступник Голови Державної регуляторної служби України та до її складу можуть бути включені інші посадові особи ДРС. Кількісний та персональний склад громадської комісії затверджується Головою ДРС. До складу громадської комісії входить перший заступник Голови Державної регуляторної служби, а також можуть бути включені інші посадові особи ДРС [144].

Проте, Громадська комісія є консультативно-дорадчим органом, *утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*, рішення якого не носять обов'язковий характер.

Рекомендації громадської комісії оформлюються протоколом та підписуються головою на засіданні [144].

Громадська рада при Державній регуляторній службі України є *тимчасовим консультативно-дорадчим органом*, утвореним для сприяння участі громадськості у реалізації державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю), ліцензування, дозвільної системи та дерегуляції у сфері господарської діяльності. Положення про Громадську Раду було затверджено Наказом Державної регуляторної служби України від 16 листопада 2015 року №73, відповідно до пункту 2 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади від 3 листопада 2010 року №996 [146], та на підставі протоколу засідання Громадської Ради при Державній регуляторній службі від 20 жовтня 2015 року №1 [145].

Основними завданнями Громадської ради є: 1) сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; 2) здійснення громадського контролю за діяльністю ДРС; 3) сприяння врахуванню ДРС громадської думки під час реалізації державної політики [145].

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань [145]: а) організовує консультації з громадськістю, публічні заходи для обговорення актуальних питань з реалізації державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю), ліцензування, дозвільної системи та дерегуляції у сфері господарської діяльності; б) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє ДРС; в) здійснює громадський контроль за врахуванням ДРС пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ДРС прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у її володінні, а також дотриманням ДРС нормативно-правових актів, спрямованих на

запобігання та протидію корупції; г) збирає, узагальнює та подає ДРС інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; 9) сприяє проведенню інформаційних кампаній, акцій та спільних дій громадських організацій по залученню міжнародної технічної допомоги.

Рішення Громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду ДРС. Інформація про прийняте рішення ДРС має містити відомості про врахування пропозицій Громадської ради або причини їх відхилення [145].

Відповідно до вищезазначеного положення Громадська рада формується на 2 роки у складі не більше 35 осіб, шляхом обрання представників інститутів громадянського суспільства (окрім посадових осіб органів державної влади), які зареєстровані в установленому порядку і провадять діяльність на території України у сфері державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю), ліцензування, дозвільної системи та дерегуляції у сфері господарської діяльності [145].

До «суб'єктів не наділених владними повноваженнями» відносяться зацікавлені особи та допоміжні учасники ліцензійного провадження.

Зацікавленими особами, щодо яких вирішується справа у сфері ліцензування можуть бути: фізичні особи; юридичні особи та/або фізичні особи-підприємці.

Ідентифікація «зацікавлених суб'єктів» ліцензійного провадження залежить від наступних факторів: виду господарської діяльності, який ліцензується; стадії ліцензійного провадження, наприклад, провадження щодо видачі ліцензії чи провадження з дотримання ліцензіатом ліцензійних правил та умов, які можна використати для здійснення їх класифікації.

Так, відповідно до виду господарської діяльності який ліцензується, зацікавлені особи будуть поділятися на:

а) виключно юридичні особи. Наприклад, у ліцензійному провадженні на основі “Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів

професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії, видачі дубліката та копії ліцензії», затвердженого Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 № 817 [54] будуть наступні суб'єкти: ліцензіат або заявник – лише юридична особа.

б) фізичні особи та суб'єкти господарювання (фізичні особи-підприємці, юридичні особи). Наприклад, у провадженні про видачу індивідуальної ліцензії на розміщення резидентами (юридичними та фізичними особами) валютних цінностей на рахунках за межами України (відповідно до Положення, затвердженого Постановою Правління Національного банку від 14.10.2004 N 485 [147]) будуть такі суб'єкти як: власник ліцензії або заявник резидент – фізична особа, фізична особа - підприємець, юридична особа .

в) суб'єкти господарювання (фізичні особи-підприємці, юридичні особи).

Розподіл зацікавлених осіб, як суб'єктів ліцензійного провадження, виходячи з стадії ліцензійного провадження можна здійснити наступним чином:

1) ліцензіати (суб'єкт господарювання, який має ліцензію на провадження встановленого законом виду господарської діяльності);

2) здобувачі ліцензії (суб'єкт господарювання, який подав до органу ліцензування заяву про отримання ліцензії разом із підтвердними документами згідно з вимогами відповідних ліцензійних умов [21]);

3) особи, що провадять діяльність, що підлягає ліцензуванню, без ліцензії на її здійснення, у тому числі провадження ліцензіатом частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, іншої, ніж та, на яку йому надано ліцензію [21]);

Тут виникає запитання. Чи визнається законодавством фізична особа без статусу «підприємець» суб'єктом ліцензійного провадження – зацікавленою особою?

У Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (2001 року) визначався суб'єкт господарювання як: «zareєстрована в установленому законодавством порядку юридична особа, незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, яка провадить господарську діяльність, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фізична особа - підприємець, а також інвестор, у тому числі іноземний, що є стороною угоди про розподіл продукції відповідно до Закону України "Про угоди про розподіл продукції" [148], його підрядник, субпідрядник, постачальник та інший контрагент, що виконує роботи, передбачені угодою про розподіл продукції, на основі договорів з інвестором» [18]».

Натомість, у новому Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності», що набрав чинності 28.06.2015 № 222-VIII від 2 березня 2015 року [21] визначення суб'єкту господарювання відсутнє.

Господарський кодекс України [60] у статті 58 визначає, що суб'єкт господарювання підлягає державній реєстрації як юридична особа чи фізична особа-підприємець у порядку, визначеному законом.

Таким чином основний нормативно-правовий акт у сфері ліцензування - новий Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», що набрав чинності 28.06.2015 № 222-VIII від 2 березня 2015 року [21] не визнає фізичну особу без статусу «підприємця» суб'єктом ліцензійного провадження, що варто привести у відповідність з реаліями сьогодення, використавши, наприклад, досвід Сполучених Штатів Америки, де фізична особа – повноцінний суб'єкт ліцензійного провадження, про який йтиметься у п.1, Розділу 3 дослідження.

Крім того, наприклад, у Постанові правління Національного банку України від 17.06.2004 року «Про затвердження Положення про порядок видачі індивідуальних ліцензій на переказування іноземної валюти за межі України для оплати банківських металів та проведення окремих валютних операцій» визначено, що Положення регламентує порядок та умови

видачі Національним банком України індивідуальних ліцензій на переказування іноземної валюти за межі України для оплати фізичними особами - резидентами послуг за договорами (страховими полісами, свідоцтвами, сертифікатами) страхування життя, укладеними з нерезидентам [149].

Спеціальними суб'єктами, допоміжними учасниками ліцензійного провадження є Центри надання адміністративних послуг, фахівці (експерти), посадові особи органів ліцензування і спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та суб'єктів господарювання.

Фахівці (експерти) у ліцензійному провадженні здійснюють оцінку доказів, яка має вирішальне значення для винесення підсумкового адміністративного акта, тобто прийняття рішення про те чи стане заявник ліцензіатом, чи його правовий статус не зміниться (у випадку, коли з огляду на подані документи здобувачу буде відмовлено у видачі ліцензії) [42].

Центри надання адміністративних послуг - посередники в ліцензійному провадженні. Надання адміністративних послуг, у сфері ліцензування, через Центри надання адміністративних послуг в Україні знаходиться на етапі становлення.

Розглядаючи додаткових суб'єктів ліцензійного провадження, як суб'єктів ліцензування варто зазначити, що до них доцільно було б відносити і спеціальних суб'єктів - посадових осіб органів ліцензування і спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та суб'єктів господарювання за порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють сферу ліцензування, до яких застосовуються санкції нормативно-правових актів, що регулюють сферу ліцензування.

З даного приводу варто зазначити, погоджуючись з думкою Ю. Л. Лебедевої, що окрім загальних ознак, у конкретних складах адміністративних правопорушень суб'єкт може характеризуватися ще й додатковими, специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються спеціальними. До них можна віднести посадових осіб, водіїв, керівників,

капітанів суден, батьків, військовозобов'язаних тощо. Вчена зазначає, що у деяких статтях КУпАП спеціальний суб'єкт не називається, хоча мається на увазі [150].

Законом України «Про державну службу» (п.1, статті 1; п.4, статті 2) [151] дано наступне визначення посади – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах наступних повноважень: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів.

Аналіз досліджуваної проблеми дозволяє зробити висновок, що відсутність законодавчого закріплення переліку суб'єктів ліцензійного провадження збільшує ентропію у правовідносинах між органом публічної адміністрації та ліцензіатом чи здобувачем ліцензії та призводить до плутанини, витрачання зайвих матеріальних та людських ресурсів .

Створення зручних, «прозорих» і доступних умов для отримання суб'єктами звернення адміністративних послуг у сфері ліцензування має стати одним з головних завдань органів публічної адміністрації. Для цього: по-перше, має існувати вичерпний перелік органів ліцензування без відсилання до «спеціального нормативно-правового акту», що можна реалізувати за допомогою єдиного реєстру органів ліцензування (як складової Єдиного ліцензійного реєстру); по-друге, потребує визнання як суб'єкт ліцензійного провадження - фізична особа без статусу «підприємця».

Реалізацію поданої пропозиції можна здійснити шляхом внесення змін до наступних нормативно-правових актів:

- абзац 4, ст.1 та абзац 1, ст.10 Закону України «Про ліцензування

видів господарської діяльності» [21] доповнити словами: «..... та фізична особа»;

- пункт 2, Постанови Кабінету міністрів «Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру» [152] доповнити словами: «.....ведення обліку органів ліцензування - а також видів господарської діяльності, що ними ліцензується».

Висновки до 1 розділу

2. Визначено, що адміністративно-правовий режим ліцензування є своєрідним видом адміністративно-правових режимів в Україні, а тому, йому притаманні всі ознаки останніх, з урахуванням певних особливостей суспільних правовідносин, у яких він функціонує.

3. Встановлено, що дозвільний характер ліцензування впливає з імперативного методу адміністративно-правового регулювання господарської діяльності, оскільки відносини у сфері ліцензування виникають у зв'язку зі здійсненням публічного адміністрування. Прикладом такого впливу є загальна заборона – зобов'язання не здійснювати підприємницьку діяльність без ліцензії.

4. Адміністративно-правовий режим ліцензування – це нормативно регламентована, цілісна, когерентна система адміністративно-правових засобів, способів юридичного впливу (дозволів, заборон, зобов'язань), форм та процедур виникнення суб'єктивних прав та обов'язків, методів адміністративно-правового регулювання, в процесі публічно-приватної взаємодії між суб'єктами ліцензійних правовідносин з приводу набуття, використання та припинення права зайняття видами господарської діяльності, що обмежується державою з метою захисту законних прав та інтересів людини.

5. Виокремлено загальний та спеціальний адміністративно-правовий режим ліцензування у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування. В свою чергу, у складі спеціального адміністративно-правового режиму ліцензування виділено спеціальний профільний адміністративно-правовий режим ліцензування (розповсюджується на види господарювання, що ліцензуються за профільними законами) та спеціальний індивідуальний адміністративно-правовий режим ліцензування (поширюється на окремих суб'єктів господарювання за іменною приналежністю).

6. Використовуючи синергетичні методи наукового пізнання, визначено таку ознаку індивідуальних адміністративно-правових режимів, як фрактальність — властивість самоподібності системи на різних рівнях її існування (підвиди адміністративно-правового режиму ліцензування, характеризуються всіма ознаками останнього).

7. Встановлено поліморфний характер індивідуального режиму ліцензування зовнішньоекономічної діяльності, який можна пояснити розглядаючи його, по-перше, як спеціальну адміністративно-правову санкцію, що застосовується до порушників зовнішньоекономічної дисципліни; по-друге, як підвид адміністративно-правового режиму ліцензування, особливий, спеціальний, іменний, короткотерміновий адміністративно-правовий режим ліцензування;

8. Аналіз чинного законодавства, міжнародних актів, які ратифіковані в Україні та іншого чинного законодавства дозволяє виокремити наступні види санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування: штраф; зупинення дії ліцензії; анулювання ліцензії; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; індивідуальний режим ліцензування; видача одноразових ліцензій; попередження про можливість автоматичного застосування режиму індивідуального ліцензування у майбутньому; тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності; конфіскація; відмова у видачі ліцензії;

організація та проведення перевірок суб'єктів господарювання; організація та проведення наглядових перевірок органів ліцензування; попередження про усунення порушення ліцензійних правил та умов; зупинення дії рішення органу ліцензування; скасування рішення органу ліцензування; застосування пільг на оплату плати за ліцензію; спрощена процедура отримання ліцензії на право здійснення господарської діяльності.

9. Запропоновано класифікацію санкцій адміністративно-правової норми здійснити за наступними критеріями: 1) За функціональним призначенням на: а) регулятивні; б) охоронні; в) санкції нікчемності; г) заохочувальні (або стимулюючі); 2) За ступенем їх визначеності: а) абсолютно-визначені (чітко визначають вид та міру юридичної відповідальності); б) відносно-визначені (межі юридичної відповідальності визначаються від мінімальної до максимальної або тільки до максимальної); в) альтернативні (вказують на декілька можливих засобів впливу на правопорушника, а доцільність застосування конкретного засобу визначається правозастосовчим органом, виходячи з особливості конкретної справи; 3) За складом санкції можуть бути: а) прості (коли передбачається лише один правовий наслідок); б) складні (більше ніж один правовий наслідок). 4) Відповідно до методів впливу спеціально уповноважених органів у сфері ліцензування можна виділити санкції переконання та санкції адміністративного примусу. 5) Зважаючи на структуру адміністративного примусу санкції доречно було б згрупувати на: а) правовідновлюючі; б) припинення; в) попередження; г) адміністративної відповідальності. 6) В залежності від групи правовідносин, які вони забезпечують санкції можна розподілити на: а) загальні та б) спеціальні; 7) За дією в часі можна виділити наступні види санкцій адміністративно-правової норми: тимчасові (із заздалегідь визначеною тривалістю дії, наприклад індивідуальний режим ліцензування); постійні (з невизначеною тривалістю дії).

10. Враховуючи дихотомічний підхід до розподілу суб'єктів ліцензійного провадження, їх можна розподілити на дві групи: 1) суб'єкти наділені владними повноваженнями; 2) суб'єкти не наділені владними повноваженнями, які можна розмежувати на підвиди: а) зацікавлені особи; б) допоміжні учасники ліцензійного провадження. В свою чергу зацікавлені особи відповідно до виду господарської діяльності який ліцензується, будуть поділятися на: а) виключно юридичні особи; б) фізичні особи та суб'єкти господарювання (фізичні особи-підприємці, юридичні особи); в) суб'єкти господарювання (фізичні особи-підприємці, юридичні особи).

11. Здійснено розподіл зацікавлених осіб, як суб'єктів ліцензійного провадження, виходячи з стадії ліцензійного провадження наступним чином: 1) ліцензіати (суб'єкт господарювання, який має ліцензію на провадження встановленого законом виду господарської діяльності); 2) здобувачі ліцензії (суб'єкт господарювання, який подав до органу ліцензування заяву про отримання ліцензії разом із підтвердними документами згідно з вимогами відповідних ліцензійних умов); 3) особи, що провадять діяльність, що підлягає ліцензуванню, без ліцензії на її здійснення, у тому числі провадження ліцензіатом частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, іншої, ніж та, на яку йому надано ліцензію.

РОЗДІЛ 2
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ
САНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
ЛІЦЕНЗУВАННЯ

**2.1. Принципи, підстави та особливості процедур застосування
санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування**

Ліцензування певних видів господарської діяльності є засобом державного регулювання у сфері господарювання, спрямованим на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [60]. Ліцензування дозволяє державі забезпечувати безпеку потенційно небезпечної діяльності, не вводячи державну монополію на її здійснення і не обмежуючи тим самим свободу підприємництва [153, с.106].

Сутність та зміст адміністративно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності розкривається через принципи ліцензування.

У Великому тлумачному словнику зазначається, що під принципом розуміють, перш за все, переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [154]. Принципи права – це основні, вихідні начала, положення, ідеї, що виражають сутність і закономірності права як специфічного соціального регулятора. Вчені Н. Матузов, А. Малько зазначають, що принципи права беруть участь у регулюванні суспільних відносин, так як вони не тільки визначають загальні напрямки правового впливу, а й можуть бути покладені в обґрунтування рішення по конкретній юридичній справі (наприклад, при аналогії права) [155, с. 159]. На думку вченого Глена Райта, принципи синтезують і відбивають

об'єктивність законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління [156].

Оскільки дослідженням принципів ліцензування займалися лише в поодиноких наукових дослідженнях (в основному в контексті дозвільної системи досліджували В. Авер'янов, М. Агапов, О. Бандурка, Ю. Битяк, Е. Бекірова, І. Голосніченко, Є. Додін, С. Жилінський, С. Ківалов, І. Коліушко, В. К. Колпаков, Ю. Крупка, О. Рябченко, А. Селіванова, І. Солошкіна, М. Тищенко, В. Тимощук, К. Тот'єв, С. Лихачов, М. Романяк), було б доцільно проаналізувати чинне законодавство України та підходи науковців до даного питання, а саме до питання застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування.

Слушною є думка А. Баженової, що при визначенні стандартів ліцензування як адміністративної послуги мають враховуватися принципи відносин приватного сектора (надавач послуг – клієнт) та такі критерії як законність, результативність, простота і зручність, оперативність, рівність і відкритість ліцензування. Це узгоджується з запозиченою з досвіду розвинених держав (Велика Британія, Канада, США та ін.) теорією публічних послуг, де з 80-х рр. 20 століття відбувалася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у принципах і формі відносин між державними органами і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам [153, с. 116; 157, с.107].

Принципи застосування санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування неможливо без розгляду принципів ліцензування. Оскільки, для характеристики різних видів принципів науковці використовують термін «система принципів права» та проаналізувавши підходи науковців та законодавства в сфері ліцензування, принципи ліцензування, в залежності від сфери адміністративно-правового регулювання, можна розподілити на а) загальні та б) спеціальні.

Загальні принципи характеризують саме зовнішню діяльність органів публічної адміністрації і є характерними для всіх видів дозвільних відносин (управлінських, публічно-сервісних, контрольно-наглядових). До них можна віднести принципи: 1) верховенства права як пріоритет прав і свобод людини і громадянина; 2) законності; 3) відкритості; 4) пропорційності; 5) підконтрольності; 6) відповідальності [158, с.51]; 7) принцип системності та ефективності.

Статтею 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII визначено *спеціальні* «Принципи державної політики у сфері ліцензування».

Так, державна політика у сфері ліцензування ґрунтується на: 1) принципі єдиної державної системи ліцензування; 2) принципі територіальності; 3) принципі дотримання законності; 4) принципі пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави; 5) принципі рівності прав суб'єктів господарювання; 6) принципі відкритості процесу ліцензування.

Підтримуючи думку О. Джафарової [158, с.47] та враховуючи, що в цілому мета дозвільної діяльності збігається із завданнями забезпечення національної безпеки, принципи національної безпеки, визначені Законом України «Про основи національної безпеки» від 19.06.2003 № 964-IV [159] можна застосувати до сфери ліцензування: 1) пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; 2) своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам.

В залежності від функцій органів публічної адміністрації принципи ліцензування можна поділити на: а) *принципи формування державної регуляторної політики в сфері ліцензування* (визначені в ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності»); б) *процедурні принципи діяльності органів ліцензування* (мають бути визначені в Адміністративно-процедурному кодексі, проте, на даний момент визначаються підзаконними

нормативно-правовими актами); в) *принципи застосування санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування.*

До процедурних принципів діяльності органів ліцензування можна віднести принципи: 1) оперативності та своєчасності; 2) неупередженості; 3) принцип участі у прийнятті рішення; 5) принцип прозорості; 6) захищеності персональних даних; 7) доступності та зручності для суб'єктів звернення.

Як зазначає Н. В. Хорощак, застосування адміністративного стягнення має базуватися на єдиних, законодавчо визначених, керівних положеннях – принципах, закріплення та дотримання яких є однією з важливих гарантій забезпечення прав та законних інтересів учасників юрисдикційного провадження. Жодний нормативний акт, на підставі якого здійснюється застосування адміністративних стягнень, не містить навіть узагальненого переліку принципів. Крім того, має місце понятійна невизначеність предмета, якого стосуються ці принципи. В більшості випадків (в законодавстві та наукових дослідженнях) маються на увазі принципи застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення, принципи адміністративної відповідальності, принципи застосування адміністративних стягнень та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення [160, с.9]. Це неодмінно стосується і застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування.

Вчена зазначає, що фактично можна було б виділити в окрему групу процесуальні принципи – тобто такі основні засади, на які спираються при вчиненні процесуальних дій на різних стадіях адміністративного процесу. Варто погодитися із думкою про те, що окремо слід відмежувати принципи притягнення до адміністративної відповідальності – застосування адміністративних стягнень [169, с.9].

Аналіз поглядів вчених адміністративістів (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко, В. В. Коваленка [161], Р. А. Усенка [106, с.14], Н. В. Хорощак [160, с.9-10]) та чинного законодавства, до даного питання, принципами застосування санкцій

адміністративно-правової норми режиму ліцензування можна визначити наступні принципи: а) законності (застосовувати санкцію можуть тільки спеціально уповноважені органи в порядку та на підставах, обумовлених законом); б) рівності всіх перед законом та органом ліцензування; а) обґрунтованості (довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не допускається); б) невідворотності застосування санкції (неминучість настання відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок); в) своєчасності (притягнення правопорушника до відповідальності протягом строку давності); г) справедливості (санкція за адміністративне правопорушення повинна виходити зі ступеня суспільної небезпеки даного протиправного діяння); д) принцип “non bis in idem” (недопущення подвійного покарання); е) принцип об’єктивності та неупередженості при розгляді справи (всі фактори, які мають відношення до справи повинні повинні враховуватися при прийнятті рішення, а ті, що не мають відношення до справи повинні ігноруватися); е) принцип індивідуалізації; ж) принцип об’єктивності та неупередженості при розгляді справи; з) застосування правових презумпцій в адміністративному процесі; к) принцип пропорційності (неприпустимим є застосування невинувато суворого покарання за незначний адміністративний проступок); л) принцип чинності законодавства (закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують чи скасовують відповідальність особи).

Отже, на підставі окресленої системи принципів ліцензування та їх аналізу можна визначити принципами основні засади, вихідні положення, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві аспекти адміністративно-правового регулювання ліцензування в Україні.

Аналіз принципів та процедур застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування буде неповним, якщо не розглянути підстави застосування санкцій, які напряму залежать від виду

методу управлінської діяльності, що застосовується до конкретного учасника ліцензійних правовідносин: адміністративного примусу чи переконання.

Що стосується переконання, а саме застосування санкцій заохочення, то підставою для її застосування буде склад правомірної поведінки (об'єкт і об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивний контроль суспільно-корисного діяння).

Так, П.В. Хряпінський зазначає, що наявність у суспільно-корисному діянні всіх ознак складу правомірної поведінки є необхідною і достатньою підставою для правової кваліфікації. Стадіями правової кваліфікації дисертант вважає: 1) встановлення фактичних обставин правомірного вчинку; 2) співставлення юридично значущих фактичних обставин правомірної поведінки з об'єктивними і суб'єктивними ознаками складу правомірної поведінки, передбаченого законами; 3) прийняття рішення про повну тотожність індивідуальних фактичних ознак конкретної правомірної поведінки з постійними і типовими ознаками складу правомірної поведінки [162, с.14].

Погоджуючись з думкою Д. Г. Нохріна та більшості вчених – адміністративістів, зазначимо, що існує дві підстави для застосування санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування: фактична та юридична. Фактичною підставою застосування примусових заходів служить вчинення правопорушень, а також виникнення інших, небажаних для суспільства і держави правових аномалій або наявність фактів, які свідчать про реальну загрозу виникнення таких аномалій в майбутньому; юридичною підставою є вказівка на відповідну міру в санкції або диспозиції правової норми [163, с.22].

Вчений зазначає, що правопорушенням як підставою відповідальності завжди є протиправне, винне, суспільно шкідливе (суспільно небезпечне) діяння. Цивільному праву відома "безвинна" відповідальність, наприклад, відповідальність власника джерела підвищеної

небезпеки. Однак відповідальність за безвинне заподіяння шкоди джерелом підвищеної небезпеки (і в деяких інших випадках) має суб'єктивну підставу [163, с. 39]. Такою підставою відповідальності, стверджує В.А. Ойгензіхт [164], є ризик. Ризик як усвідомлене допущення внаслідок випадкових обставин негативних майнових наслідків для інших осіб означає прийняття цих наслідків на суб'єкт діяльності, тобто тим, хто "ризикує". Таким чином, кожне правопорушення має традиційний юридичний склад: суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона, причому суб'єктивну сторону правопорушення можуть складати вина як стан психіки або ризик [163, с. 39].

Ю. В. Венгер зазначає, що правопорушення, вчинене юридичною особою складається з тих же елементів, що і правопорушення, вчинене фізичною особою. Юридична особа, як і фізичні особи, відповідає за правопорушення тільки тоді, коли буде встановлено, що вона діяла неправомірно і неправомірними діями чи бездіяльністю заподіяла шкоди, що її неправомірні дії чи бездіяльність мають причинно-наслідковий зв'язок зі заподіяною шкодою, і, що її дії винні, тобто учинені умисно чи/або необережно [165, с.85].

Переходячи до аналізу процедур застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування, необхідно зауважити, що в еру інформаційного суспільства та масштабних глобалізаційних процесів, недостатність інформації означає, що процедурам прийняття рішень буде властивий високий рівень невизначеності. Отже і при формуванні рішення масштабним виявляється вплив суб'єктивних факторів, який може нашкодити об'єктивним потребам розвитку людського суспільства і колективу. Наука не тільки накопичує знання, а й створює методіку і методологію конструювання моделей. Модель в свою чергу можна розглядати як спеціальну форму кодування інформації. Саме через це однією з найважливіших задач науки та правового регулювання являється не тільки систематизація та впорядкування відомої інформації і побудова на

цій основі ефективної системи моделей, системи правил виконання послідовних дій, яка досягає поставленої мети за визначений час.

Адміністративні процедури досліджували такі вчені-адміністративісти України та зарубіжжя, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Галіцина, Є. Дегтярьова, С. Гончарук, Е. Демський, Т. Коломоєць, О. Коренєв, О. Кузьменко, І. Лазарєв, О. Лагода, Е. Лукьянова, О. Миколенко, М. Ославський, О. Соловйова, Е. Талапіна, В. Тимошук, Ю. Тихомиров, М. Тищенко, В. Шкарупа, О. Якуба та інші. Серед були зокрема вчені що досліджували адміністративні процедури в адміністративно-деліктному процесі, це В. Колпаков, Д. Лук'янець, У. Ляхович, С. Мельник, Р. Мельник, Є. Устименко та інші.

Алгоритмування процесу застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування буде доречним з огляду на наступні прогалини нормативно-правового регулювання даної сфери: по-перше, у зв'язку з відсутністю єдиного підходу до процедури застосування санкції, яка б відносилася до всіх видів господарської діяльності, що ліцензується; по-друге труднощі з реалізацією основних засад Закону України «Про доступ до публічної інформації» [166] та ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Набір інструкцій, система правил, які описують порядок дій виконавця послідовного процесу, щоб досягти результату (поставленої мети) розв'язання завдання за скінченну кількість дій визначають алгоритмом (латин. *Algorithmi*) [167, 168]

Не даремно це поняття нерозривно пов'язано з термінами, що застосовуються в юридичній науці – «порядок», «процедура», «провадження» тощо. Так, «Порядок – організаційний документ, який відповідно встановлених вимог, правил і норм визначає чітку послідовність дій певного процесу, із зазначенням способів та методів його використання, форми та умови здійснення певної діяльності [88, с.316]».

Погоджуючись з думкою О. Кузьменко відзначимо, що процес являє собою «діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права», а процедура – як «формалізований бік такої діяльності» [129, с.167]. Так, вчена Т. Коломоєць акцентує увагу на тому, що процедура не є рухом або діяльністю, а являє собою лише процесуальні етапи здійснення розвитку відповідного явища [176, с.240].

Адміністративна процедура — це порядок адміністративного провадження. Адміністративне провадження — це сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення адміністративних справ, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [169; 170, с.161]. Таке визначення «адміністративної процедури» та адміністративного провадження» пропонує нам проект Адміністративно-процедурного кодексу.

Застосування ж поняття «алгоритм» дозволить внести ясність у розуміння будь-якої процесуальної діяльності так само як «склад правопорушення» дозволяє побудувати конструкцію правопорушення.

Для досягнення поставленої мети у дослідженні буде доречним визначити основні ознаки та властивості алгоритмів екстраполюючи їх на сферу застосування санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування:

а) Дискретність (від лат. *discretus* - розділений, переривчастий, роздільність) - алгоритм повинен складатися з конкретних дій, наступних в певному порядку. Це повною мірою відображає стадійний характер будь-якого ліцензійного провадження з застосування санкції адміністративно-правового режиму ліцензування про який йтиметься далі. Кожна стадія адміністративної процедури складається з певної кількості етапів та окремих процесуальних дій. У сучасній науці етап розглядається як окремий відрізок часу або частина процесу, що характеризується певними якісними змінами [171, с. 428];

б) Детермінованість (від. лат. *determinate* - визначеність, точність) (будь-яка дія має бути точно і недвозначно визначено у кожному випадку). Дана ознака наполягає на чіткому закріпленні на законодавчому рівні самих санкцій, підстав застосування санкцій, суб'єктів їх застосування, строків, а на підзаконному – деталей провадження щодо застосування таких санкцій . Говорячи про детермінованість алгоритму застосування санкцій хотілося б наголосити на важливості визначення принципів застосування санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування, адже саме завдяки їм правова система адаптується до найважливіших інтересів і потреб людини і суспільства [89].

в) Кінечність (кожна дія і алгоритм в цілому повинні мати можливість завершення). Кожна дія в процесі застосування санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування повинна мати чітко встановлені строки, за які вона має бути виконана (наприклад несплата чергового платежу за ліцензію на право оптової торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами призведе до зупинення ліцензії, *а прострочення такої сплати більш як на 30 днів призведе до анулювання ліцензії*) ;

г) Масовість - один і той же алгоритм можна використовувати з різними вихідними даними. Ця ознака спонукає до визначення універсальної моделі послідовності дій сторін в процесі застосування санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування, незалежно від виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню та встановлення адміністративно-правового статусу сторін адміністративного провадження з їх застосування.

д) Результативність (відсутність помилок, алгоритм повинен призводити до правильного результату для всіх допустимих вхідних значеннях). У випадку з застосуванням санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування «результативність» означає, що якщо вину ліцензіата, органу ліцензування чи здобувача ліцензії доведено (в тому

числі включаючи процедури оскарження), то рішення органу ліцензування про накладення адміністративної санкції виконується беззаперечно.

Слідуючи властивостям алгоритмів та з огляду на поставлену у статті мету можна резюмувати, що при застосуванні санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування може виникати три види адміністративних проваджень: а) *адміністративно-примусові ліцензійні провадження*; б) *провадження з застосування заохочувальних санкцій*; в) *провадження з застосування дисциплінарних стягнень*.

Нагадаємо, що на понятійному рівні (як зазначає професор В.К. Колпаков) термін «адміністративно-деліктний процес» доцільно використовувати для позначення узагальненої категорії, яка об'єднує у системне утворення окремі провадження у справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктні провадження) [79, с. 385].

Професор А.Т. Комзюк, стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, встановлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за його вчинення, в точній відповідності з КпАП та іншими актами про адміністративні правопорушення. Це правило означає, по-перше, що за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті КпАП [172].

Порядок провадження в адміністративно-деліктних справах визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-Х і відповідні провадження в рамках цього кодексу розрізняються по суб'єктах діяльності (судове та в органах виконачої влади), видах застосовуваних стягнень (попередження, штраф, анулювання ліцензії), категоріям справ [173, с.78].

У цьому ж кодексі та ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначено дисциплінарну відповідальність посадових осіб органів ліцензування за порушення ними законодавства. Хочеться акцентувати окрему увагу на тому що до червня 2015 року старий Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» не

визначав відповідальності посадових осіб (адміністраторів) органів ліцензування у сфері ліцензування [18]. Новий закон у статті 20 визначає, що за порушення законодавства у сфері ліцензування посадові особи органу ліцензування несуть адміністративну (визначена у ст.16612 КУпАП), матеріальну або дисциплінарну відповідальність [21].

Варто зауважити, погоджуючись з думкою Є. Устименко [84, с.163], що суттєвою ознакою провадження щодо адміністративних стягнень до фізичних осіб є те, що таке провадження повністю здійснюється в межах діяльності уповноважених органів у сфері ліцензування, а застосовуються ці стягнення до осіб, які не знаходяться у відносинах організаційного підпорядкування із суб'єктами, які застосовують їх. Дані ознаки характерні і абсолютній більшості проваджень щодо застосування санкцій – заходів юридичної відповідальності до юридичних осіб. Суттєва різниця тут полягає тільки у детальності правового регулювання відповідних відносин.

Найголовнішим елементом такого правового регулювання, у структурі адміністративної процедури, є стадія, яка в найзагальнішому вигляді визначається як певний період, ступінь у розвитку відповідного процесу, що має власні якісні особливості [171].

Погоджуючись з думкою Є. Дегтярьової варто зауважити, що кожна стадія адміністративної процедури має відносно самостійне, проте підпорядковане загальній меті процесуальне завдання, що зумовлює, з одного боку, приналежність стадії до загальної структури процедури, а з іншого – якісні особливості стадії як відокремленого, відносно самостійного явища [174, с. 18].

Як зазначає А.Б. Багандов, ліцензійне провадження в цілому складається з окремих ліцензійних проваджень, які поділяються на стадії (певні етапи) [175, с.26-27]. Процедура застосування санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування напряму залежить від стадій здійснюваної процедури у ліцензійному провадженні. З огляду на це і процедуру застосування санкцій можна розглядати як *спрощену* або

розгорнуту. Наприклад, на стадії отримання ліцензії здобувачем ліцензії, процедура застосування санкції буде *спрощеною* у випадку виникнення такої підстави для відмови у видачі ліцензії як виявлення недостовірності даних у підтверджуючих документах, поданих здобувачем ліцензії (п.п. 2, п. 3, статті 13 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21]). Вина особи у данному випадку не потребує доказування, а санкція застосовується беззаперечно.

Аргументи на користь існування розгорнутої процедури наводить Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та інші вчені. Так, наприклад, провадження в справах про адміністративні правопорушення складається з чотирьох стадій: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення по справі постанови; 3) оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення (виникає в тих випадках, коли особа, яку притягають до адміністративної відповідальності, або потерпілий не згодні з винесеною відносно них постановою. Постанову по справі може опротестувати прокурор); 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [176]. Варто відмітити, що всі вищевказані стадії не обов'язково існують у окремо взятому провадженні (наприклад, постанова не опротестовується).

Отже алгоритм застосування санкції адміністративно-правового режиму ліцензування буде виглядати наступним чином:

I стадія - *ініціювання* або поява підстави для застосування санкції (виявлення інформації, що вказує на порушення суб'єктом ліцензійних правовідносин законодавства у сфері ліцензування (зокрема, у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, листах, щорічних звітах та офіційних інформаційних ресурсах органів ліцензування), видання розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування; наявність повідомлення в письмовій формі про порушення органом ліцензування вимог законодавства у сфері

ліцензування, окрім анонімних звернень тощо) та наявність адміністративно-правової норми що передбачає відповідальність або заохочення за здійснену поведінку.

II стадія - *доказувально - проміжна* або збір та уточнення інформації про поведінку, яка призвела до ініціювання процесу та яка підтверджує здійснення особою поведінки що може призвести до застосування санкції, попередня перевірка наданих громадянами або організаціями документів на предмет достовірності відомостей і їх відповідності чинному законодавству тощо. Наприклад, проведення позапланової перевірки, внаслідок невиконання розпорядження про порушення законодавства у сфері ліцензування (приклад статті) зі складенням акту перевірки;

III стадія - *формально-процесуальна (формально-ухвальна)* або виникнення реакції органу ліцензування у вигляді видання індивідуального правового акта та повідомлення здобувача ліцензії чи ліцензіата (у визначений термін) в письмовому вигляді про застосування санкції (видання розпорядження, винесення рішення органом ліцензування). Дотримання процесуальної форми щодо повідомлення ліцензіата про застосування санкції є обов'язковою умовою застосування санкції,

IV стадія - *опротестування* або оскарження рішення органу ліцензування.

Дана стадія має 2 моделі реалізації права ліцензіата на захист від протиправних дій, вчинюваних органом ліцензування: квазі-судова модель та модель захисту прав в порядку адміністративного судочинства. Якщо говорити про квазі-судовому варіанті оскарження, то мова йде про такий колегіальному органі при Державній регуляторній службі України як Експертно-апеляційна Рада, як ефективний інструмент досудового врегулювання спорів. В обов'язки Експертно-апеляційної ради, відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Державної регуляторної служби України 14.07.2015 №783 / 40, входить розгляд апеляцій та інших скарг претендентів ліцензії, ліцензіатів на дії

органу ліцензування або інших заявників про порушення законодавства в сфері ліцензування [143].

V стадія – *завершальна* або виконання рішення. І. Лазарєв наголошує на тому, що ця стадія також може бути розглянута як факультативна, адже її може й не бути в реальному адміністративному провадженні: у деяких адміністративних процедурах після винесення рішення в справі припиняються адміністративно-процесуальні відносини між громадянами (організаціями) та органами державного управління, а отже, припиняється й адміністративно процедурний процес [177, с. 125].

Екстраполюючи вищесказане та аналізуючи існуючі наукові підходи до розгляду досліджуваного питання, визначимо *алгоритм застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування*, як універсальну систему правил, детерміновану адміністративно-процесуальними нормами, що поетапно визначає порядок розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з застосування адміністративно-деліктних та заохочувальних та дисциплінарних санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування з метою досягнення конкретного нормативно передбаченого результату в межах відповідних процесуальних строків.

Отже, алгоритмування процедури застосування санкції адміністративно-правового режиму ліцензування шляхом уніфікації процесуальної форми та надмірної деталізації процедури застосування санкції: по-перше, допоможе довести дії посадових осіб органу ліцензування до автоматизму та уникнути зайвих помилок у процесі здійснення адміністративного провадження з застосування санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування; по-друге, виключити можливість впливу суб'єктивного «людського фактору» на прийняття рішення; по-третє, дасть змогу спростити сприйняття процесу з застосування санкції адміністративно-правового режиму ліцензування

здобувачами ліцензії та ліцензіатами та забезпечити необхідну послідовність в реалізації ними своїх прав і законних інтересів.

2.2. Заохочувальні, попереджувальні, правовідновлювальні санкції та особливості їх застосування у сфері ліцензування

Враховуючи трансформаційні процеси, що відбуваються у сфері публічного управління та впровадження концепції дерегуляції у сфері господарювання викликають необхідність застосування стимулюючих методів адміністративно-правового впливу на суспільні відносини з метою підвищення активності суб'єктів ліцензування та мотивації їх суспільно-корисної поведінки. Закріплення в законодавстві правових стимулів та розширення сфери застосування заходів заохочень, зокрема у сфері ліцензування, має бути одним з пріоритетних напрямків розвитку законодавства в короткотерміновій перспективі.

Питання реалізації заохочення як методу державного управління вивчалась дослідниками різних галузей права зокрема В. Авер'яновим, С. Анікіною, Г. Атаманчуком, В. Барановою, О. Бандуркою, Д. Бахрахом, Н. Болотіною, С. Венедиктовим, Л. Білою-Тіуновою, Ю. Битяком, І. Голосніченком, Є. Додіним, І. Картузовою, О. Кисельовою, М. Козюброю, Т. Коломоєць, О. Коренєвим, В. Колпаковим, О. Кузьменко, С. Ківаловим, О. Кононою, В. Константиною, В. Курилом, О. Лазарєвим, О. Лебедєвою, С. Максименком, О. Мальком, М. Матузовим, І. Морозовою, А. Ноздрачєвим, А. Осадчим, І. Пановою, О. Пашковим, І. Пахомовою, В. Перепелюком, Г. Писаренко, В. Сорокіним, Ю. Старилєвим, В. Тимощуком, Н. Тюріною, О. Фрицьким, О. Харитоновою, К. Якимчуком, Х. Ярмакі та ін.

На думку П. В. Хряпінського метод заохочення є допоміжним до основного охоронного методу правового регулювання та є системою

правового інструментарію (засобів, заходів, прийомів), що стимулюють особу шляхом визначення змісту правомірної соціально-корисної поведінки. Крім цього, вчений зазначає, що покарання і заохочення є парними правовими категоріями у реалізації негативного та позитивного аспектів відповідальності, що як діалектичні єдність та протилежність зумовлюють та формують основні методи правової охорони та регулювання [162,с.8].

На думку вченого, заохочувальна норма матиме високу ефективність тільки у випадку, якщо вона відповідає науковим вимогам як з точки зору змісту (соціально обумовлена, відповідає об'єктивним закономірностям протидії злочинності, адекватно сприймається на рівні фахової і побутової правосвідомості), так і форми вираження у правовому приписі (проста і зрозуміла за стилем викладення, точно і однозначно виражає волю законодавця, внутрішньо збалансована та вільна від протиріч, повторів тощо) [162, с.8].

Козачук Д. А. доречно зазначає, що заохочення застосовується до суб'єктів адміністративно-правових відносин, які здійснюють дії, що є можливими і бажаними з точки зору підвищення ефективності здійснення управлінської або іншої суспільнозначущої діяльності. Правильно обране співвідношення у застосуванні методів переконання, примусу й заохочення під час реалізації повноважень владними суб'єктами забезпечує найбільшу ефективність правозабезпечувальної діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, забезпечення режиму законності у сфері державного управління [178, с.11].

Вчена, звертає увагу на те, що встановлення фактичних обставин, яким надається значення юридичних фактів, є самостійною ланкою в механізмі правового регулювання. Урахування наявності таких юридичних фактів, як «суспільно-корисний вчинок» або «заслуга» відіграє одну з вирішальних ролей для виникнення правовідносин щодо заохочення. У той

же час названо і такий юридичний факт, як «ініціатива уповноваженого суб'єкта» щодо заохочення відзначеної особи [178, с.11].

На нашу думку заохочувальна санкція є прийнятним і адекватним терміном в позначенні правових наслідків правомірної поведінки в адміністративно - правовому режимі ліцензування і проявляється через:

1) звільнення від відповідальності за діяння, що не має ознак адміністративного проступку. Наприклад, звільнення від відповідальності за здійснення ліцензованої діяльності без ліцензії, за відсутності затверджених ліцензійних умов, що передбачено п.2, ст.20 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21];.

2) пом'якшення обтяження. Наприклад, списання частини штрафу в разі його сплати в скорочений термін, звільнення від сплати пені);

3) застосування привілеій і пільг. Наприклад, звільнення від сплати ліцензійного збору. Своім розпорядженням від 15 червня 1994 р. N 446-р Кабінет міністрів України звільнив від сплати державного збору за видачу ліцензії на експорт 15 тис. тонн силікомарганцю ВО "Київзв'язок", у зв'язку з соціальною значимістю контракту щодо придбання АТС типу 1000 Е 10 французької фірми "Алкатель" для м. Бровари [179].

4) застосування спрощених процедур. Наприклад, безкоштовне переоформлення ліцензій з обмеженим терміном дії на безстрокові за заявою ліцензіата, в разі введення безстроковості дії ліцензії (п.5, ст.21 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

На нашу думку як доцільний захід санкції заохочення адміністративно-правового режиму ліцензування вважається за необхідне запропонувати зміни до КУпАП. До статті 164 внести пункт наступного змісту: «для ліцензіатів що вчиняють правопорушення вперше встановлюється пільговий період для сплати штрафу - 3 дні, протягом яких внесеною у повному розмірі вважається сума штрафу, що еквівалентна 70% штрафу, що передбачається за порушення ліцензійних правил та умов, та 80% для ліцензіатів, що вчиняють правопорушення повторно. При цьому

необхідно встановити для всіх видів ліцензування наслідки несплати штрафу протягом 30 календарних днів без поважної причини, а саме таким наслідком має бути анулювання ліцензії».

Аналіз чинного законодавства дозволяє виявити наступні особливості та ознаки адміністративних санкцій заохочення адміністративно-правового режиму ліцензування, що проявляються через:

а) виникнення позитивних правових наслідків у випадку виконання вимог, що містяться в гіпотезі чи диспозиції правової норми заохочення через виявлення юридичних фактів (правовстановлюючих, правозмінюючих, правоприпиняючих);

б) спільну мета заохочувальних санкцій – загальна превенція (забезпечення стимуляції нормативно - закріпленої поведінки);

в) тимчасовий характер деяких заохочувальних санкцій у зв'язку з труднощами в реалізації новоприйнятих нормативно-правових актів;

Отже, до особливостей процедур застосування санкцій заохочення адміністративно-правового режиму ліцензування можна віднести: по-перше спрощена форма, в порівнянні в адміністративно-деліктними провадженнями, що проявляється в наявності лише декількох стадій; по-друге, відсутність стадії опротестування чи оскарження рішення органу ліцензування; по-третє, відсутність необхідності в безпосередньому організаційному підпорядкуванні між суб'єктами що застосовують дані санкції та суб'єктами до яких вони застосовуються; по-четверте, в результаті застосування санкції заохочення у сфері ліцензування не завжди виникають правовідносини, адже деякі заохочувальні санкції застосовуються в автоматичному порядку; по-п'яте, підставою для застосування санкцій заохочення є склад правомірної поведінки.

Не менш важливим видом санкцій в адміністративно-правовому режимі ліцензування є попереджувальні санкції. Порівняльний аналіз змін до нормативно-правових актів у сфері ліцензування (зокрема, прийняття нового Закону України про ліцензування видів господарської діяльності від

від 02.03.2015 № 222-VIII) [21], що відбуваються останнім часом показує, що сучасне законодавство створює більш сприятливі умови для здійснення діяльності господарюючого суб'єкта.

Проте, необхідно звернути увагу на права споживачів, тих людей, яких даний закон покликаний захищати. Адже в зв'язку зі значним скороченням ліцензованих видів діяльності, особливо в соціальній сфері, а також у зв'язку зі змінами загального порядку ліцензування, ступінь захищеності прав громадян, в новому законі, дещо знижений в порівнянні з його попередником. В контексті таких системних перетворень в суспільстві зростає роль заходів адміністративного попередження, які містяться в санкціях адміністративно-правових норм режиму ліцензування.

У своєму дослідженні Дрозд Ю. В. зазначає, що важливим аспектом, який дозволяє відмежувати попереджувальні адміністративно-правові заходи від інших заходів, що вживаються до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення є те, що такі заходи можуть вживатися до невизначеного кола суб'єктів, у той час як адміністративна відповідальність є суворо персоніфікованою [180, с.12].

Заходи адміністративного попередження застосовуються публічною адміністрацією тоді, коли факт вчинення правопорушення відсутній, але є реальні підстави вважати, що воно може бути скоєне і потрібно його не допустити [181, с.238]. Їхніми функціями є запобігання цьому і попередження застосування інших заходів примусу, які вже спрямовані проти осіб, які скоїли адміністративні правопорушення.

Погоджуючись з більшістю дослідників адміністративного права, зокрема Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, В. М. Гарашука, адміністративному попередженню належить особливе місце в системі заходів адміністративного примусу завдяки їх профілактичній спрямованості [182, с. 152].

Так, О.К. Жарий зазначає, що адміністративно-попереджувальна робота має велике значення і з огляду на те, що законодавець виділяє їй у

Кодексі України про адміністративні правопорушення окрему статтю (ст. 6 «Попередження адміністративних правопорушень»), яка передбачає здійснення профілактичних заходів, визначає їх мету і суб'єктів. Сутність такого попередження (профілактики) полягає в усуненні причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, і створенні умов, які б виключали можливу протиправну поведінку [183, с.163].

Користуючись запропонованою класифікацією попереджувальних заходів М.І. Єропкина [184, с.169] у сфері ліцензування такі заходи можна розподілити на дві групи: а) спрямовані на попередження правопорушень; б) ті, що перешкоджають ухиленню суб'єктів від виконання обов'язків.

Підсумувавши підхід науковців (В.І. Ігітов, Е.О. Безсмертний, С.Н. Братусь, В.В. Коваленко) до даного питання, можна виділити наступні ознаки засобів адміністративного попередження у сфері ліцензування: а) превентивна, профілактична спрямованість; б) відсутність зв'язку з вчиненням правопорушень; в) спрямованість індивідуального акту правових норм на конкретного суб'єкта правовідносин; г) вираженість волевиявлення суб'єкта влади, а не особи, до якої даний захід застосовується; д) імперативність, категоричність владної вимоги;

Зокрема, у сфері ліцензування практикуються наступні заходи адміністративного попередження: вимога припинення окремих дій; перевірка документів; контроль та наглядові перевірки; видача розпорядження про усунення органом ліцензування відповідних порушень; видача розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; ведення обліку та офіційне попередження осіб; обстеження об'єктів (в якості різновиду огляду); тимчасове вилучення об'єктів; виявлення інформації, що вказує на порушення органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування (зокрема, у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, листах, щорічних звітах та офіційних інформаційних ресурсах органів ліцензування); акредитація (у медичній та освітній сферах тощо); роз'яснювальна робота; інформування про виявлені

невідповідності; узгодження програм заходів щодо усунення невідповідностей;

Варто наголосити, що не всі науковці визнають окремі з названих заходів адміністративно-попереджувальними, а дехто підтримує думку про необґрунтованість виділення заходів адміністративного попередження у самостійну групу видів державного примусу, так як без правопорушення не може бути і адміністративного примусу.

Так, зокрема, Д. М. Бахрах дану позицію мотивує тим, що у даному випадку йдеться про звичайні забороняючі або зобов'язуючі норми, а заходом примусу може бути тільки індивідуальний акт управління, який має конкретного адресата [129, с.167]. Пояснюючи цю позицію, автор говорить про те, що загальні заборони не породжують конкретних правовідносин, а за їх межами не може бути примусу.

Так, О.М. Бандурка взяття на облік й офіційне попередження відносить до заходів адміністративного припинення [133, с.167]. На що, апелюючи, А.К. Жарий зазначає, що деяким примусовим заходам властива подвійна мета застосування, що дозволяє відносити їх як до групи заходів адміністративного попередження, так і до заходів адміністративного припинення (наприклад, адміністративний огляд) [183, с.163].

Проте, стверджує вчений, як справедливо зазначають деякі автори, такі як А.П. Альохін, Ю.С. Рябов [183,с.168], попри яскраво виражений профілактичний характер, заходи даного виду здійснюються в примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації владних повноважень, і тому спроби представити їх як заходи, позбавлені елементів адміністративного примусу, безпідставні. Виражаються вони, як правило, у вигляді певних обмежень та заборон, що характеризує їх примусову природу як цілком очевидну.

Отже, як зазначає Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко, умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних з використанням адміністративно-попереджувальних мір, є різного роду юридичні факти, у

тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій. Міри адміністративного попередження мають свої особливості, вони відрізняються від запобіжних заходів адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їхнє використання не пов'язане зі здійсненням неправомірних дій. Це попереджувальні, профілактичні міри [176, с.102].

Враховуючи важливість такого заходу адміністративного попередження як контроль та наглядові перевірки у сфері ліцензування зупинимось на ньому детальніше. Відповідно до ст.19 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21] державний нагляд за додержанням органами державної влади чи державними колегіальними органами вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює Державна регуляторна служба України [141] шляхом проведення планових та позапланових перевірок у відповідно до Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 182 [185].

До основних особливостей наглядових перевірок, відповідно до вищевказаних нормативно-правових актів [141; 185] необхідно віднести: а) перевірки органів ліцензування можуть бути плановими або позаплановими; б) планова перевірка одного і того самого органу ліцензування проводиться не частіше одного разу на рік; в) уповноважений орган надсилає органу ліцензування повідомлення про проведення планової перевірки не пізніше ніж за 10 днів до її початку, у разі проведення позапланової перевірки орган ліцензування не повідомляється; г) під час проведення позапланової перевірки вивчаються лише ті питання, що стали підставою для її проведення, позапланові перевірки можуть проводитися на підставі доручення Кабінету Міністрів України; д) у разі недопущення до проведення перевірки посадова особа або комісія складає відповідний акт у

довільній формі; е) за результатами перевірки оформляється акт, який складається у довільній формі у двох примірниках в останній день проведення перевірки та підписується посадовою особою або комісією; є) у разі виявлення порушення органом ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування уповноважений орган протягом п'яти робочих днів з дня складення акта перевірки видає розпорядження про усунення органом ліцензування відповідних порушень.

Що стосується контролю за наявністю у ліцензіатів (суб'єктів господарювання) ліцензій, то його здійснюють державні органи, на які згідно із законом покладено такі функції [21], контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюють у межах своїх повноважень органи ліцензування шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 № 877-V [186] з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

До особливостей контрольних перевірок необхідно віднести [141; 201]: а) перелік підстав для проведення позапланових перевірок визначені в п. 9 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності»; б) анонімні звернення не є підставою для проведення позапланових перевірок; в) про проведення позапланової перевірки ліцензіат повідомляється у день перевірки; г) у разі встановлення в ході перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов підстав для складання актів, що є підставами для анулювання ліцензії, такі акти складаються як окремі документи в останній день проведення перевірки, у цьому випадку розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов не видається; д) розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов видається органом ліцензування не пізніше трьох робочих днів з останнього дня проведення перевірки у разі виявлення за результатами її проведення порушень ліцензіатом вимог ліцензійних умов; е)

Зупиняючись на деяких видах адміністративно-попереджувальних санкцій та роблячи оцінку їхньої ефективності, варто зауважити, що деякі з них потребують реформації. Наприклад, збільшення кількості контролюючих органів, їх тотальний контроль над підприємцями не надає позитивної динаміки в збільшені користі для споживачів товарів, робіт, послуг. Так, з аналізу Міжнародної фінансової корпорації, як зазначає К. Глаз, співробітник Інституту стратегічних досліджень, Україна і Таджикистан є країнами, де перевірки мають тотальний характер де щорічно перевіряються 95% суб'єктів господарської діяльності. Однак це абсолютно не позначається на показниках, що свідчать про зменшення випадків пожеж, реалізації продукції, що не відповідає стандартам і нормам, які залишаються достатньо високими в порівнянні з іншими країнами [142].

Також, необхідно ще звернути увагу на те, що одним із широко застосовуваних у світовій практиці методів скорочення державного регулювання є саморегулювання, тобто передача частини прав щодо встановлення правил і контролю над ними самим учасникам ринку.

Так, відповідно до проекту Закону «Про саморегулюючі організації», який поданий до Верховної ради 16.07.2009 N 4841, але відправлений на доопрацювання у вересні 2010 року «Саморегулюючими організаціями визнаються некомерційні організації, створені в цілях саморегулювання, засновані на членстві, об'єднуючи суб'єктів підприємницької діяльності, виходячи з єдності галузі виробництва товарів (робіт, послуг) або ринку вироблених товарів (робіт, послуг), об'єднуючи суб'єкти професійної діяльності одного вигляду або ринку вироблених товарів (робіт, послуг), об'єднуючи суб'єкти професійної діяльності одного вигляду». На даний час діяльність таких організацій законодавчо врегульована лише в сфері професійної оціночної діяльності.

Таким чином заслуговує на увагу пропозиція розширення заходів попередження, які гратимуть роль профілактики та зменшення кількості порушень законодавства у сфері ліцензування. Варто звернути увагу на те,

що саморегулюючі організації займають важливе місце в регулюванні бізнесу багатьох економічно стабільних країн. Це дозволить уникнути високих витрат держави та підприємств на підтримку неефективної системи контролю. Проведення моніторингу дозволить вивчати загальні тенденції щодо порушень у сфері ліцензування та відповідно реагувати на них шляхом вжиття необхідних заходів.

Прикладом саморегулюючих організацій може стати Національна асоціація адвокатів України (далі - НААУ) створена у відповідності до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і є всеукраїнською недержавною некомерційною неприбутковою професійною організацією, яка об'єднує всіх адвокатів України з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування, створена на засадах професійної належності.

Перейдемо до аналізу правовідновлювальних та компенсаційних санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування. Проаналізувавши чинне законодавство у сфері ліцензування, на перший погляд, складається враження що у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування компенсаційні заходи відсутні взагалі.

Адже як влучно зазначив Є. В. Устименко, компенсація завданої правопорушенням шкоди є нетиповою для адміністративного права і має досить обмежене застосування [84]. Але, навіть в КУпАП, а саме в його 40 статті зазначено, що в межах провадження по справі про адміністративні правопорушення орган адміністративної юрисдикції під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди. Хоча дана санкція не відноситься до адміністративних стягнень (ст.23 КУпАП), вона має компенсаційний характер, оскільки у ній йдеться про відшкодування нанесеної майнової шкоди.

Крім того автор вдало наводить приклад правовідновлювальної санкції. Інспектор будівельного нагляду, скасовуючи чи зупиняючи дію

рішень суб'єктів містобудівної діяльності, тим самим відновлюючи попередній правовий стан. Що існував до застосування санкції, а відтак відновлює порушенні цим рішенням права [84].

Саме по собі винесення постанови про усунення порушення ліцензійних правил та умов уже діє як правовідновлювальна санкція, спрямована на відновлення порушених права споживачів.

Крім того варто звернути увагу на положення Цивільного кодексу [50], а саме статтю 227: «Правові наслідки укладення юридичною особою правочину, якого вона не мала права вчиняти», де зазначається, що правочин юридичної особи, вчинений нею без відповідного дозволу (ліцензії), може бути визнаний судом недійсним. Якщо юридична особа ввела другу сторону в оману щодо свого права на вчинення такого правочину, вона зобов'язана відшкодувати їй моральну шкоду, завдану таким правочином.

Необхідно погодитись з О. В. Кашперським, що порушення ліцензійних умов можуть впливати на діяльність інших фізичних і юридичних осіб – суб'єктів господарської діяльності, держави в цілому. Тому серед санкцій, які застосовуються до ліцензіатів – порушників ліцензійних вимог, крім адміністративних санкцій, слід застосовувати і санкції матеріального характеру у вигляді відшкодування завданої шкоди фізичним та юридичним особам, а також державі [13].

Відповідно до ст.23 Закону „Про ліцензування...” шкода, заподіяна порушенням законодавства у сфері ліцензування, підлягає відшкодуванню за позовами заінтересованих осіб у порядку, визначеному законом, це слід вважати господарсько-правовою санкцією за порушення законодавства про ліцензування [21].

Чинним законодавством також передбачено визнання в судовому порядку недійсним правочину юридичної особи, вчиненого нею без відповідного дозволу (ліцензії). Ст.227 Цивільного кодексу України [50] визначає правові наслідки укладення юридичною особою правочину, якого

вона не мала права вчиняти. Правочин юридичної особи, вчинений нею без відповідного дозволу (ліцензії), може бути визнаний судом недійсним. Якщо юридична особа ввела другу сторону в оману щодо свого права на вчинення такого правочину, вона зобов'язана відшкодувати їй моральну шкоду, завдану таким правочином.

Кашперським А.В. робиться висновок про те, що слід регламентувати норми застосування превентивних заходів у ході притягнення до відповідного виду юридичної відповідальності, введення спеціальних правил звільнення від відповідальності у випадку добровільного та повного усунення наслідків допущених правопорушень [13, с.88]

Що стосується застосування компенсаційних заходів варто зауважити, що важливим та недостатньо дослідженим питанням в адміністративно-правовій науці залишається питання відшкодування матеріальної шкоди та строків позовної давності до такого застосування.

У Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів IV і V категорій складності (затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 256 [187]), п.3 зазначено: «ліцензіат зобов'язаний виконувати вимоги цих ліцензійних умов, а здобувач ліцензії - їм відповідати».

Також п.п.3, п. 8. «Ліцензіат зобов'язаний повідомляти органам ліцензування про всі зміни даних, які зазначені в його документах, що додавалися до заяви про отримання ліцензії, не пізніше одного місяця з дня настання таких змін [187]». Постанова №735 встановлює такі строки для накладання штрафів порівняно з іншими сферами господарювання — санкції можуть застосовуватися протягом 6 місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше ніж через 3 роки з дня його вчинення. Ця норма дублює п.11 ст.2 закону «Про відповідальність у сфері містобудівної діяльності» [188].

За загальним правилом, до суб'єктів господарювання дозволяється застосовувати покарання протягом 6 місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше як через рік з дня порушення встановлених законодавчими актами правил, крім випадків, передбачених законом (ст.250 Господарського кодексу)[60]. Збільшення терміну застосування санкцій до 3 років може бути пов'язано з двома причинами: з метою зростання надходжень до бюджету та/або з метою підвищення рівня соціальної відповідальності суб'єкту такої діяльності.

Забудовник не буде позбавлений ліцензії, якщо якийсь з побудованих ним об'єктів (дасть тріщину наприклад внаслідок того що на стадії будівництва не було виконано якусь з вимог ліцензійних умов) і буде продовжувати будувати об'єкти 4-5 складності. Очевидно, що тут має місце порушення ліцензійних правил та умов в минулому. Проте, наслідки невиконання ліцензійних умов можуть з'явитися і через 5-10 років після експлуатації будинку (коли суб'єкта містобудівної діяльності може бути уже ліквідовано, а знайти винних і тим паче притягнути до відповідальності вкрай складно), навіть якщо за таке «невиконання» було сплачено штраф до бюджету.

Однак, можна стверджувати, що такі правовідновлювальні та компенсаційні санкції у правовідносинах, які пов'язані з вчиненням шкоди споживачу, мають вирішуватися в порядку цивільного судочинства на виконання вимог ЗУ «Про захист прав споживачів» [189] та не пов'язані публічно-правовими відносинами з застосування санкцій за порушення ліцензійних правил та умов. Але тут виникає питання в компетентності органів ліцензування які мали б здійснити недопущення чи усунення порушення ліцензійних умов, не лише застосувавши санкцію у вигляді штрафу, позбавивши ліцензії суб'єкта містобудівної діяльності ще на етапі будівництва будинку.

Таким чином, на нашу думку, доцільно внести наступні пропозиції щодо змін чинного законодавства у сфері ліцензування щодо

правовідновлювальних та компенсаційних санкції, а саме по-перше, з приводу обов'язку відшкодування матеріальної шкоди державою в особі органу ліцензування, що не виявив ознаки правопорушення у ліцензіата у процесі контролю (чи тим більше на стадії здобуття ліцензії), якщо це буде доведено в установленому законом порядку; по-друге, з приводу застосування підвищених строків позовної давності (10 років) щодо відшкодування шкоди, завданої внаслідок невиконання ліцензійних правил та умов. Така необхідність зумовлена, наприклад такими небезпечними для життя та здоров'я людини видами господарської діяльності як будівництво та захоронення побутових відходів.

2.3. Застосування адміністративно-припинювальних санкцій

Імплементация норм права Європейського союзу у сферу ліцензування є одним з пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади на виконання вимог, покладених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, ратифікованою 16 вересня 2014 року [19]. Так, стаття 104 вищезгаданої угоди передбачає, що «ліцензія видається, як тільки буде встановлено за результатами належної перевірки, що умови для отримання ліцензії були виконані». Очевидно, що невідповідність ліцензіата «ліцензійним умовам» має неминуче привести до припинення дії ліцензії останнього.

Способи реагування органів публічної адміністрації, що здійснюють функції контролю за дотриманням ліцензіатом ліцензійних правил та умов, різні: окремі заходи передбачають обмеження порушника в його правах, інші не мають правообмежувального характеру, деякі з них спрямовані на запобігання заподіяння шкоди іншим учасникам ринку, інші – на припинення правопорушень [190, с.128].

Окремі питання щодо застосування заходів адміністративного примусу суб'єктами владних повноважень, зокрема заходів припинення, висвітлювалися у працях науковців і практиків різних періодів, зокрема, Д. Андрєєва, В. Антонова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Є. Додіна, С. Ківалова, Л. Ковалюк, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюка, Ю. Козлова, Г. Остапович, Т. Мацелик, Г. Мельничук, Р. Мельника, В. Павліченко, П. Пальчук, Н. Хорощак, Л. Шестак, А. Шеваріхін, та ін. Проте, лише в окремих їхніх працях заходи адміністративного припинення стосувалися сфери ліцензування.

Визначення сутнісних характеристик та особливостей санкцій припинення адміністративно - правового режиму ліцензування, має не тільки теоретичне, а й практичне значення.

Якщо характеризувати заходи адміністративного припинення у сфері ліцензування варто нагадати, що сам термін «припинення» означає переривання якої-небудь дії, процесу, стану, що триває, змушення когось перестати робити щось, поводити себе відповідно до встановленого порядку [191, с. 717-718].

Доктринально, застосування заходів адміністративного припинення починається, коли використання запобіжних заходів вже є неефективним, а протиправна ситуація починається або досягла певного розвитку [192, с. 128], вони переривають уже наявні правопорушення чи протиправні діяння, спрямовані на встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної відповідальності [193, с. 123].

У адміністративно-правовому режимі ліцензування існують такі заходи адміністративного припинення як зупинення, анулювання ліцензії та визнання ліцензії недійсною.

Очевидно, що анулювання ліцензії, як санкція адміністративно-правової норми ліцензування, забезпечує охорону життя та здоров'я членів суспільства та не тільки сприяє зменшенню кількості порушень ліцензійних

умов, а й «ізолює» порушника ліцензійних умов від права отримати ліцензію повторно на 1 рік (стаття Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності») [21].

Так, за даними «Результатів діяльності галузі охорони здоров'я України: 2013 рік» [194] Міністерством охорони здоров'я у 2013 році було проведено 233 перевірки додержання ліцензіатами «Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» в результаті якої 66 суб'єктам господарювання було анульовано ліцензій та видано розпорядження щодо усунення виявлених порушень 159 суб'єктам господарювання. Таким чином, як ми бачимо, лише 4% ліцензіатів відповідали вимогам, що ставилися до даного виду ліцензованої діяльності (медична практика).

З січня по серпень 2014 року фахівцями управління контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів ГУ Міндоходів у Волинській області анульовано 142 ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та 119 ліцензій на право роздрібною торгівлі тютюновими виробами, 35 ліцензій анульовано через несплату представниками бізнесу щоквартального чергового платежу, а це 7% від загальної кількості діючих ліцензій [195], у Львівській області цей відсоток становить 12%.

Анулювання ліцензії розглядається вченими як, по-перше, захід адміністративного примусу [133, с.390], а саме засіб адміністративного припинення [193, с.156] або адміністративно-припинювальний захід [117, с.18], по-друге, як захід квазі-адміністративної відповідальності [196, с.78; 197, с.154]. Мельничук Г.В. відносить анулювання ліцензії до публічно-правових санкцій, заходів публічно-правової відповідальності [196, с.90-91], з чим не погоджується Н.М. Шевченко [198, с. 165], відстоюючи думку, що будь-яка санкція є публічно-правовою, бо застосовується від імені держави.

Анулювання ліцензії (відповідно до ст.239 ГК) є адміністративно-господарською санкцією та як частина адміністративно-правової норми режиму ліцензування застосовується до порушників ліцензійних правил та

умов, що підтверджує відношення цієї санкції до припинювальних заходів адміністративного примусу.

Проте, виходячи з мети застосування заходів адміністративного припинення [199, с.137], (таких як припинення протиправної діяльності, недопущення настання (усунення) шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення притягнення винних до відповідальності постає запитання як дефініювати анулювання ліцензії за заявою ліцензіата, що бажає припинити здійснення господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню?

Законодавство України дає можливість виділити наступні підстави анулювання ліцензії, які можна розподілити на три категорії:

- порушення вимог законодавства щодо діяльності, що ліцензується ;
- добровільне волевиявлення ліцензіата (заява про анулювання ліцензії);
- автоматична втрата чинності ліцензії (припинення діяльності юридичної особи, смерть фізичної особи, несплата за видачу ліцензії).

Таким чином можна дійти висновку, що до анулювання ліцензії, як заходу адміністративного припинення у сфері ліцензування відноситься анулювання ліцензії, що відбулося внаслідок порушення законодавства ліцензіатом.

В стаття 21 цього ж Закону зазначено, що підставами для анулювання ліцензії є: заява ліцензіата про анулювання ліцензії; акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання; нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи - підприємця; акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії; акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акт про невиконання розпорядження про усунення порушень

ліцензійних умов; акт про неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності; акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування або спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування [21].

Орган ліцензування приймає рішення про анулювання ліцензії протягом десяти робочих днів з дати встановлення підстав для анулювання ліцензії, яке вручається (надсилається) ліцензіату із зазначенням підстав анулювання не пізніше трьох робочих днів з дати його прийняття.

Розгляд питань про анулювання ліцензії на підставі акта про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії; акта про встановлення факту передачі ліцензії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акта про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов здійснюється органом ліцензування з обов'язковим запрошенням ліцензіата або його представників.

Рішення про анулювання ліцензії набирає чинності через тридцять днів з дня його прийняття, крім рішень про анулювання ліцензій, прийнятих згідно з поданою заявою ліцензіата про анулювання ліцензії та в разі смерті ліцензіата (фізичної особи - підприємця), які набирають чинності з дня їх прийняття.

У разі анулювання ліцензії на підставі акта про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов, акта про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії, акта про встановлення факту передачі ліцензії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності, акта про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов суб'єкт господарювання може одержати нову ліцензію на право провадження цього виду господарської діяльності не раніше ніж через рік з дати прийняття рішення органу ліцензування про анулювання попередньої ліцензії.

Рішення про анулювання ліцензії може бути оскаржено у судовому порядку.

Анулювання ж ліцензій, що здійснюється в безспірному порядку (заява ліцензіата чи смерть фізичної особи) можна віднести до неюрисдикційних адміністративних проваджень, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених органів публічної адміністрації [80, с.503], щодо вирішення питання про облік та фіксацію юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах [200, с. 86] за результатами індивідуального акту в межах нормативно врегульованої процедури [201, с.30].

Погоджуючись з О. Юшкевич, варто зауважити, що в даному випадку мова йдеться про надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, тобто про задоволення суб'єктивного права особи [201, с.27].

Що стосується процедури анулювання ліцензії за порушення вимог законодавства варто зауважити наступне. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [18] що діяв до 28 червня 2015 року у статті 1 визначав, що «анулювання ліцензії - позбавлення ліцензіата органом ліцензування права на провадження певного виду господарської діяльності». У статті 16 нині діючого Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [21] дається таке саме визначення, при цьому додається, що це здійснюється «...шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії» та додається перелік підстав анулювання ліцензії.

Проте серед підстав анулювання ліцензії, які чітко визначені п.2, ст.16 вищезазначеного закону відсутня норма про обов'язковість наявності рішення суду для прийняття рішення органом ліцензування про анулювання ліцензії.

На практиці ж, в окремих випадках, застосовується «судовий порядок» анулювання ліцензії. Так, наприклад, анулювання ліцензії на підставі незаконного використання суб'єктом господарювання марок акцизного податку та фальсифікації суб'єктом господарювання алкогольних напоїв або тютюнових виробів може здійснюватися тільки при наявності рішення суду про встановлення цих фактів [53].

Підпункт 6, статті 72 Закону України зазначає, що Національна Рада може застосовувати до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги такі санкції: оголошення попередження; стягнення штрафу; анулювання ліцензії на підставі рішення суду за позовом Національної ради. В підпункті 13 цієї ж статті йдеться про те, що якщо порушення не були усунені після застосування санкції у вигляді стягнення штрафу, Національна рада звертається до суду з позовом про анулювання ліцензії на мовлення телерадіоорганізації або анулювання ліцензії провайдера програмної послуги [52].

З даного приводу було б доречно запозичити досвід Російської Федерації, яка визначає (у Федеральному законі «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності»[202]) поряд з адміністративним порядком анулювання ліцензії, судовий порядок за добровільною чи обов'язковою ініціативою органу ліцензування. Крім того у цьому ж законі визначаються такі поняття як «призупинення ліцензії», «відновлення», «припинення дії ліцензії» (у безспірному порядку), які відсутні в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21].

Наступним різновидом адміністративно-припинювальних санкцій у сфері ліцензування є «зупинення ліцензії».

Чи існує санкція «зупинення ліцензії» у законодавстві України, якщо така «опція» не передбачена Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності»?

Так, існує. Проте відсутній єдиний підхід до такого заходу припинення як зупинення ліцензії. Стаття 239 Господарського кодексу

України від 16.01.2003 № 436-IV відносить зупинення ліцензії до адміністративно-господарських санкцій. Дана стаття визначає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень *«можуть»* застосовувати таку санкцію до суб'єктів господарювання таким чином переносячи дану санкцію до категорії *«право»*, а не *«обов'язок»* органу ліцензування.

У сфері надання освітніх послуг [203], туристичних послуг [204], у сфері поводження з небезпечними відходами [205] тощо, така санкція не передбачена, а уповноваженим органом лише виноситься розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов.

При цьому у спеціальному законодавстві у сфері ліцензування немає єдиних підходів до підстав зупинення ліцензії. Так, «Порядок зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку» від 14.05.2013 № 816 [206] передбачає п'ять підстав зупинення ліцензії, в основному серед яких порушення ліцензійних правил та умов.

Натомість, як Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [51] визначає лише одну підставу для призупинення дії ліцензії - несплати чергового платежу за ліцензію. Зупинення ліцензії в даному випадку не виконує своєї превентивної функції, тобто зупинена ліцензія прямо не забороняє здійснювати діяльність, що ліцензується, а неоплачена ліцензія тільки через 30 днів анулюється органом ліцензування.

Закон України «Про електроенергетику» у статті 23 визначає, що у разі порушення енергопостачальником, який здійснює постачання електричної енергії на закріпленій території, умов і правил здійснення ліцензованої діяльності з постачання електричної енергії та інших обов'язків, передбачених цим Законом, враховуючи зобов'язання щодо забезпечення захисту прав споживачів електричної енергії та проведення

розрахунків за закуплену енергопостачальником електричну енергію, а також із суб'єктом господарської діяльності, який здійснює передачу належної енергопостачальнику електричної енергії, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, застосовує до такого енергопостачальника застосовує 5 видів санкцій, у складі яких «зупинення дії ліцензії на здійснення господарської діяльності з постачання електричної енергії на відповідній території». Процедура застосування даної санкції у вищезазначеному законі не міститься [207].

При цьому процедура зупинення ліцензії не завжди регламентована і в спеціальному законодавстві, в якому вона передбачена. Так, наприклад, в деяких випадках, незрозуміло з якого моменту відбувається зупинення ліцензії – з моменту підписання акту про усунення порушень ліцензійних умов в результаті перевірки чи для цього необхідно окреме рішення органу ліцензування (на фондовому ринку, наприклад виноситься Постанова про накладення санкції у вигляді зупинення дії ліцензії. Разом з постановою уповноважена особа виносить розпорядження, в якому вказується про необхідність усунення порушень, які стали підставою для зупинення дії ліцензії [228]).

При цьому факт зупинення ліцензії не зупиняє ліцензіата від відвантаження товару та здійснення операцій з контрагентами. Проте, виникає запитання як класифікуватимуть фіскальні органи правопорушення, адже в Законі існує штрафна санкція 200% за здійснення діяльності без ліцензії, а не за здійснення діяльності з зупиненою ліцензією. Дана колізія також потребує вирішення, шляхом коригування відповідної статті закону. Крім того на сайті ДФС інформацію по зупиненим ліцензіям у вільному доступі, тому контрагент має перевіряти дану інформацію.

При цьому процедура зупинення ліцензії не завжди регламентована і в спеціальному законодавстві, в якому вона передбачена. Так, наприклад, в деяких випадках, незрозуміло з якого моменту

відбувається зупинення ліцензії – з моменту підписання акту про усунення порушень ліцензійних умов в результаті перевірки чи для цього необхідно окреме рішення органу ліцензування (на фондовому ринку, наприклад виноситься Постанова про накладення санкції у вигляді зупинення дії ліцензії. Разом з постановою уповноважена особа виносить розпорядження, в якому вказується про необхідність усунення порушень, які стали підставою для зупинення дії ліцензії [228]).

Таким чином, санкція «зупинення ліцензії», яка зарекомендувала себе як ефективний засіб впливу на ліцензіата (як в Україні так і закордоном) вимагає «офіційного визнання» в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності»[21]. Крім того необхідно чітко визначити в Законі поняття та процедуру зупинення ліцензії. Факт зупинення ліцензії має «забороняти» здійснювати будь - яку господарську діяльність, що ліцензується до усунення порушення, що викликало таке «зупинення» для всіх видів господарської діяльності, що ліцензується.

Щодо «визнання ліцензії недійсною», як припинювального заходу, варто зауважити, що підстави для застосування даної санкції мають одну спільну ознаку – невідповідність даним, що містяться в ліцензії фактичному стану справ. До підстав [21] визнання ліцензій недійсними відноситься: а) не переоформлена у встановлений строк ліцензія, б) скасування ліцензування виду господарської діяльності та, як наслідок, втрата органом ліцензування повноважень у зазначеній сфері, а ліцензій - чинності. Ліцензії, визнані недійсними підлягають анулюванню та внесенню відомостей про це до Єдиного ліцензійного реєстру.

До підстав визнання ліцензій недійсними було б доречно включити і такі підстави безспірного характеру як припинення юридичної особи, державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця та смерть фізичної особи, адже дані підстави анулювання ліцензій мають всі ознаки підстав для визнання ліцензії недійсною.

Дані щодо анулювання ліцензії, визнання ліцензії недійсною (підстава, дата і номер рішення) вносяться до Єдиного ліцензійного реєстру [161] не пізніше ніж наступного робочого дня після прийняття органом ліцензування відповідного рішення.

Окрім вищезазначених заходів адміністративного припинення у адміністративно-правовому режимі ліцензування застосовується така санкція як прийняття рішення судом про «скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання» в разі вчинення грубого порушення законодавства [208, с. 8; 209, с. 227; 210, с. 15-16; 47]. Ще у 1996 році, Вищим арбітражним судом України було визначено, що необхідно розуміти під «грубим порушенням законодавства» - одноразове порушення законодавства, яке має ознаки явного і умисного нехтування вимог законодавства, що вчиняється підприємством, наприклад, здійснення господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню без ліцензії, що спричинило наслідки у вигляді значної шкоди, завданої державі, юридичним чи фізичним особам. Підтвердженням факту порушення та розміру шкоди будуть будь-які «належні» докази, зокрема, акти та інші матеріали перевірок, акти державних та інших органів (рішення, постанови, накази тощо), документи, що свідчать про застосування до підприємства штрафних та фінансових санкцій [211]. Аналогічний підхід передбачений законодавством Російської Федерації. Так, президія Вищого арбітражного суду Російської Федерації зазначила, що здійснення комерційною організацією діяльності, яка підлягає ліцензуванню, після анулювання ліцензії може бути підставою для її ліквідації [211, с. 106-107]. Таким чином порушення законодавства про ліцензування може бути підставою не тільки накладення штрафів або анулювання ліцензії, але й припинення діяльності суб'єкта господарювання. Проте даний захід має розглядатися як виключний та за наявності заподіяння шкоди публічним інтересам держави, нанесення шкоди правам і охоронюваним інтересам громадян.

Узагальнюючи вищесказане можна дійти до висновку, що науковий підхід до адміністративно-припинювальних санкцій в сфері ліцензування та законодавство України в даній сфері не синхронізуються.

Так, п.2, статті 16, Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» доречно доповнити підпунктом: 11) наявність рішення суду.

Також, на нашу думку є доцільною пропозиція щодо внесення змін до законодавства з метою виконання інформаційної та запобіжної функцій санкцій, яка полягає у обов'язковому включенні інформації про причину застосування санкції, зокрема щодо анулювання ліцензії. Ця інформація може слугувати підставою для прийняття рішення про збільшення розміру штрафної санкції чи отримання ліцензії здобувачем в майбутньому.

Разом з цим було б доцільно розмежувати в законі примусове позбавлення ліцензії та скасування дії ліцензії не пов'язане з протиправною поведінкою ліцензіата.

Оптимізація роботи органів ліцензування, щодо ведення Єдиного ліцензійного реєстру шляхом надання органам ліцензування на місцях статусу «реєстратор реєстру» [212, с.64] для введення даних щодо зупинення та анулювання ліцензії допоможе реалізувати положення «Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру» [206] та скоротить витрати бюджету на утримання зайвого штату працівників та виконання подвійної роботи. Запис про дату й номер рішення про анулювання ліцензії має вноситися до ЄДР не пізніше наступного робочого дня після набрання чинності рішенням про анулювання ліцензії, а не, а не як показує практика аж через півроку [213; 214] після його прийняття .

Такі зміни не дадуть можливості компетентним органам реалізувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд (стаття 104) та допоможуть реалізувати основні завдання та виконати основні

вимоги Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [19] на шляху до євроінтеграції, зокрема щодо сфери ліцензування.

2.4. Адміністративно-правовий аспект застосування заходів відповідальності у сфері ліцензування

Не зважаючи на реформування сфери ліцензування та прийняття нового Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” [21] від 02.03.2015 № 222-VIII на сьогодні питання відповідальності за порушення законодавства у сфері ліцензування викликає безліч запитань у зв’язку з тим, що окрім підвищення розміру штрафних санкцій за діяльність без ліцензії та введення відповідальності посадових осіб органів ліцензування, регулювання такої відповідальності так і залишилось поверховим, а його норми з даного питання є в більшості бланкетними.

Для визначення санкцій, як заходів адміністративної відповідальності у сфері ліцензування необхідно розглянути підходи до визначення адміністративної відповідальності вчених даної галузі права.

Вчені радянського періоду О. І. Галаган [215, с. 46] та О. М. Якуба [216, с.52] під адміністративною відповідальністю визначають відповідальність громадян та посадових осіб за скоєні адміністративні проступки (протиправні діяння, що містять у собі державний та громадський осуд) перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом перед судом (суддями), а також перед громадськими організаціями, що проявляється через застосування у встановленому порядку уповноваженими на те органами і посадовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно - правових норм та виявляється у негативних для них наслідках, які вони

зобов'язані виконати, виконуючи при цьому функції їх покарання, виправлення і перевиховання.

Серед вчених - адміністративістів досі точаться дискусії щодо співвідношення адміністративної відповідальності та адміністративного примусу. Немає однозначної думки щодо віднесення усіх заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень, заходів припинення, заходів проовідновлення) до адміністративної відповідальності. О. І. Галаган ототожнює адміністративну відповідальність з адміністративним примусом [215, с. 41]; А. Е. Лунев відносить до адміністративної відповідальності лише адміністративні стягнення і заходи припинення [217, с. 76]. На думку Є. В. Додіна адміністративна відповідальність виражається як реалізація стягнень і адміністративно-поновлювальних заходів [218].

Натомість, Б. М. Лазарев під адміністративною відповідальністю розуміє тільки адміністративні стягнення [219, с.45]. У законодавстві України міститься така ж позиція і в Кодексі України Про адміністративні правопорушення.

Доречною думкою з даного приводу є умовний поділ санкцій, як заходів юридичної відповідальності, запропонований Є. В. Устименком [84, с. 55] на а) адміністративні стягнення; б) дисциплінарні стягнення; в) санкції, що застосовуються до юридичних осіб. Проте, даний поділ не можливо вважати беззаперечним у сфері ліцензування, адже адміністративно-правові санкції у сфері ліцензування застосовуються і до фізичних осіб – суб'єктів ліцензування. Тому даний умовний перелік санкцій доречно сформулювати таким чином: а) адміністративні стягнення; б) дисциплінарні стягнення; в) санкції, що передбачені профільним (спеціальним) законодавством у сфері ліцензування.

Очевидно, що санкції адміністративної відповідальності у сфері ліцензування не можуть існувати тільки в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення через те що: по-перше, ним врегульовані

питання адміністративної відповідальності тільки фізичних осіб; по-друге, тому що у безлічі інших адміністративно-правових норм містяться адміністративно-правові санкції, що тотожні з адміністративними стягненнями; по-третє, даний кодекс не встановлює вичерпний перелік адміністративних стягнень в силу того, що Законами України визначено безліч інших санкцій, як заходів адміністративної відповідальності у сфері ліцензування.

Так, Кодекс України Про адміністративні правопорушення у ст.23 передбачає, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності, яка застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративні правопорушення. А у статті 24 міститься такий перелік адміністративних стягнень: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Варто зазначити, що у статті 20 Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” [21] від 02.03.2015 № 222-VIII зазначається, що відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування під час провадження господарської діяльності передбачено за: по-перше, провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, без ліцензії чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування (посадові особи суб'єктів господарювання несуть адміністративну відповідальність, передбачену Кодексом України про адміністративні правопорушення). По-друге, у разі відсутності ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності, що підлягає

ліцензуванню відповідно до закону, відповідальність за провадження такої господарської діяльності без ліцензії не застосовується. По-третє, за порушення законодавства у сфері ліцензування посадові особи органу ліцензування несуть адміністративну, матеріальну або дисциплінарну відповідальність. Проте даним законом ігнорується той факт, що для багатьох видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню передбачені санкції за правопорушення у сфері ліцензування у профільному, спеціальному законодавстві.

У ч.2., статті 2 Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” [21] зазначено, що дія цього закону не поширюється на порядок видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на здійснення таких видів господарської діяльності: як банківська діяльність, діяльність в галузі телебачення і радіомовлення, виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами, проте у статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення [83] передбачено відповідальність за діяльність без ліцензії. Як бачимо, з огляду на вищезазначене, дана стаття потребує певного уточнення, адже на вищезазначені види діяльності закон не поширюється, проте відсилає до

У Кодексі України про адміністративні правопорушення ми бачимо окремі статті, присвячені правопорушенням у сфері ліцензування. Відповідно до статті 166-8 КУпАП [83] Здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг без набуття статусу фінансової установи чи без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено набуття статусу фінансової установи чи одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення зазначених видів діяльності, або з порушенням умов ліцензування - тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот п'ятдесяти (1700 - 4250 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; пов'язані з отриманням

доходу у великих розмірах, - тягнуть за собою накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [87].

Відповідно до статті КУпАП 163-7. Здійснення посадовою особою суб'єкта господарювання операції з цінними паперами, яка належить до професійної діяльності на фондовому ринку, без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення такої операції, або з порушенням умов ліцензування, - тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі (8500 - 17000 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою цієї статті, пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах, - тягнуть за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч (17000 – 34000 грн.) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [87].

Достатньо полемічним донедавна було питання застосування адміністративно-правових санкцій до юридичних осіб. На думку Пригоцького В.А. статус дискусійного йому надавали норми вітчизняного законодавства, які роблять можливим обґрунтувати як одну, так і іншу, протилежну позицію, які у загальному зводяться до прийняття чи заперечення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності [220, с. 56].

В останні роки питання адміністративної відповідальності юридичних осіб уже не є таким спірним, адже більшість вчених (О. Дяченко [221, с. 83], І. Максимов [222, с. 26], Я. Парцій [223, с. 46], Д. Лук'янець [224, с. 55], І. П. Голосніченко [225, с. 23], О.Т. Зима [226, с. 15]) визнають юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності та їх деліктоздатність і здатність нести поряд з цивільно-правовою і адміністративну відповідальність.

Професор І. П. Голосніченко зазначає, що Кодексом України про адміністративні правопорушення України передбачено наступні санкції у сфері ліцензування: зупинення дії ліцензії та анулювання ліцензії на певний

вид господарської діяльності, скасування державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, які можуть бути застосовані як до фізичних осіб – підприємців, так і юридичних осіб [225, с. 23].

Влучно зазначає Д. Лилак, що не логічно за одне і те ж протиправне діяння (наприклад, здійснення торговельної діяльності без ліцензії) – до фізичних осіб застосовувати адміністративну відповідальність, а до юридичної особи - іншу [227, с. 25].

На думку О.В. Когут, юридична особа є потенційно деліктоздатною, тобто вона може нести відповідальність, причому не лише цивільно-правову, а й адміністративну. У той час як цивільно-правова відповідальність використовує тільки один напрям впливу на юридичних осіб (лише через майно), адміністративна відповідальність охоплює всі можливі напрями впливу [228, с. 74–75].

Крім того, Проектом кодексу про адміністративні проступки визначається, що юридична особа підлягає адміністративній відповідальності за вчинення адміністративного проступку у випадках, передбачених статтями особливої частини цього кодексу [229].

Доречною є зауваження О.А. Банчук: «вітчизняні підходи до конструювання різноманітних видів відповідальності, які застосовуються адміністративними органами, видаються такими, що за своєю природою не зовсім відповідають європейським вимогам. У розумінні положень рекомендації ради Європи всі санкції, які застосовуються адміністративною владою і не входять ні до кримінального, ні до цивільного, ні до дисциплінарного права, повинні визнаватися адміністративними санкціями [230, с. 132]».

Д. Лук'янець не тільки визнає суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб а й визначає особливості нормативної моделі їх адміністративної відповідальності: а) відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик; б) участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників; в) наявність у

юридичних осіб внутрішньої організаційної структури; г) специфічні параметри оцінки діяльності юридичних осіб [231, с. 20, 22].

Необхідно також проаналізувати співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності у сфері ліцензування.

Такі вчені як Дудоров О.О., Мельник М.І., Хавронюк М.І., заперечують підходи деяких науковців про те, що ухилення від ліцензування не виходить за межі цивільно-правових відносин та не може стосуватися юрисдикції кримінального права [232, с.39-40].

Варто зазначити, що до 2011 року, стаття 202 Кримінального кодексу України [233] передбачала кримінальну відповідальність за правопорушення у сфері ліцензування (Статтю 202 було виключено на підставі Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» № 4025-VI від 15.11.2011 [234]).

Так, до внесення даних змін у статті 202 Кримінального кодексу України [234], за діяльність без державної реєстрації, як суб'єкта підприємницької діяльності, що містила ознаки підприємницької та яка підлягала ліцензуванню, або здійснення без одержання ліцензії видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню відповідно до законодавства, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, якщо це було пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах (коли його сума у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, тобто 17000 гривень) каралася штрафом від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700 – 4250) або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк.

Така ж сама діяльність, у п.2, статті 202 Кримінального кодексу України, у сфері банківської діяльності чи іншої діяльності з надання

фінансових послуг, а також професійної діяльності на ринку цінних паперів каралася штрафом від тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700-5100) або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

З огляду на вищезазначене, можна дійти висновку, що наразі, фактично це статті Кодексу про адміністративні правопорушення, а саме статті №166-8, №163-7.

Проте, варто також зазначити, що Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності розглянув на своєму засіданні 16 березня 2016 року проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків» за № 2897 від 03.06.2015 р. [235] Законопроект передбачає структурне реформування кримінальної системи та приведення її у відповідність з міжнародними стандартами, узгодження з практикою Європейського суду з прав людини [236] шляхом запроваджується інститут кримінальних проступків; розмежування кримінальних правопорушень залежно від ступеня тяжкості, а також від правових наслідків їх вчинення і форми вини; обмеження сфери застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі (декриміналізації злочинів). Фактично деякі положення законопроекту викликали зауваження та заперечення у науковців, фахівців та експертів різних наукових установ, міністерств та відомств, одне з яких розширення меж криміналізації діянь із визнанням кримінальними правопорушеннями близько 100 діянь, які на сьогодні є адміністративними проступками. Це стосується і сфери ліцензування.

Так, даним проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків» за № 2897 від 03.06.2015 р. [260] передбачається внесення змін до Кримінального кодексу України, а саме пропонується додати статтю 497 «Незаконне провадження господарської діяльності» в якій передбачено, що

Незаконне провадження господарської діяльності, а саме здійснення господарської діяльності: 1) без державної реєстрації як суб'єкта господарювання; 2) без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону; 3) з порушенням умов ліцензування 4) без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди), пов'язане з отриманням доходу у великих розмірах (має місце, коли його сума у п'ятсот чи більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (8500 грн.)), – караються штрафом від 10 до 20 штрафних ставок або громадськими роботами II ступеню, або виправними роботами II ступеню. Дані діяння вчинені повторно караються штрафом від 15 до 20 штрафних ставок або громадськими роботами III ступеню, або виправними роботами III ступеню. Розмір штрафної ставки при визначенні штрафу як покарання за проступок, злочин невеликої і середньої тяжкості становить 1/30 розміру мінімальної заробітної плати, встановленого Законом про Державний бюджет України на відповідний рік [260].

Д. Лук'янець зазначає, що основною відмінністю адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності є та, що реалізується в адміністративному порядку, у процесі реалізації державним органом своїх виконавчо - розпорядчих повноважень, а сам інститут адміністративної відповідальності є нормативною моделлю механізму реалізації в адміністративному порядку санкцій правових норм, які мають форму стягнень [231, с. 13].

В контексті новоприйнятого ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» доцільно розглянути відповідальність посадових осіб органу ліцензування, за порушення у сфері ліцензування детальніше.

Відповідно до п.5, статті 17 «Посадові особи органу ліцензування, на яких покладено згідно з рішенням керівника цього органу повноваження щодо зберігання ліцензійних справ та електронної бази даних про стан

виданих ліцензій, несуть адміністративну, матеріальну або дисциплінарну відповідальність».

Дисциплінарна відповідальність регулюється Кодексом законів про працю від 10.12.1971 № 322-VIII [237] і передбачає такі види покарання, як догана та звільнення, матеріальна відповідальність – відшкодування збитків.

Варто зазначити, що визначення посадової особи не міститься в КУпАП. Законом України «Про державну службу» (статтею 1- 2) від 10.12.2015 № 889-VIII [238] дано визначення «посади державної служби», «суб'єкту призначення», «державної служби», проте не дано визначення посадової особи.

Відповідно до Статті КУпАП 166-12. Порухення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності: а) не прийняття рішення, не оформлення, не видача (не надсилання) передбаченого законом документа органом ліцензування протягом встановленого законом строку; б) прийняття рішення, складання акта, видача розпорядження органом ліцензування, що не відповідає нормам законодавства у сфері ліцензування; в) не внесення відомостей щодо ліцензування до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців протягом передбаченого законодавством у сфері ліцензування строку; г) невиконання органом ліцензування у передбачений законом строк розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [83].

Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від вісімдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян"[83].

Отже, підставою для притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб є порушення прямих посадових обов'язків

посадової особи органу ліцензування, що передбачені спеціальним законодавством. Варто наголосити, погоджуючись з думкою Ю. Л. Лебедевої, що підставою для притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб є діяння, які водночас мають ознаки як адміністративного, так і посадового проступку. До державних службовців застосовуються лише два види адміністративних покарань — попередження і штрафи, які накладаються суб'єктами функціональної влади, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглості по роботі чи по службі (наприклад: суддями, державними інспекторами з охорони праці, представниками влади, посадовими особами контрольно-наглядових органів) [150].

Як зазначає В. В. Доненко [176, с.120] відносини, що виникають в результаті застосування дисциплінарного стягнення, врегульовані переважно владно розпорядчими методами, що характерні для адміністративного права. Крім того, деякі відносини адміністративної відповідальності охороняються водночас як адміністративними, так і дисциплінарними санкціями, що застосовуються за одне і те ж правопорушення.

Таким чином, як бачимо, досі є актуальною проблема розмежування дисциплінарної та адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації, як загалом, так і органів ліцензування зокрема. Адже вищезазначеним пунктом 5, статті 17 Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” [21] передбачено можливість застосування до посадової особи органу ліцензування дисциплінарного стягнення поряд з адміністративним, за одне і те ж правопорушення, що на думку деяких вчених суперечить принципу справедливості та неможливості подвійного стягнення за одне і те саме правопорушення [159]. Крім того, такі вчені як М. О. Кабанченко наводять обґрунтування того, що у процесі правотворення та правозастосування не завжди проводиться чітке розмежування таких видів відповідальності, як адміністративна й

дисциплінарна, це призводить до того, що мають місце випадки дублювання, застосування адміністративної відповідальності замість дисциплінарної та навпаки тощо [239, с.41].

Цим же вченим дане питання вирішується шляхом визначення критеріїв розмежування даних видів юридичної відповідальності - нормативних (наявність норм адміністративного права, що передбачають відповідальність за таку поведінку) та фактичних підстав притягнення до відповідальності (протиправна поведінка, проступок) [265, с.41].

Отже, розглядаючи адміністративно-правовий аспект питання притягнення посадових осіб органу ліцензування до юридичної відповідальності, необхідно зазначити, що відокремлення адміністративної від дисциплінарної відповідальності у сфері ліцензування слід здійснювати за наступними критеріями: а) нормативною підставою; б) фактичною підставою або об'єктом проступку (дисциплінарний чи адміністративний проступок); в) впливом стягнення на службове просування посадової особи; г) наявністю чи відсутністю відносин підлеглості.

Враховуючи той факт, що фінансові санкції займають чи не найважливіше місце в системі заходів адміністративної відповідальності, проаналізуємо фінансові санкції у сфері ліцензування з огляду на їх адміністративно-правову природу, дослідити особливості їх застосування, охарактеризувати систему розрахунку штрафних санкцій в Україні та країнах Європейського союзу.

Вибір видів покарання за адміністративні проступки та їх сутнісна характеристика і система, на пряму залежить від соціально-економічних та політичних факторів, що діють в конкретний історичний період в суспільстві та державі. Фінансові санкції, як вид адміністративного примусу, на нашу думку, не вимагають в процесі свого застосування суттєвих затрат та дозволяють швидко відреагувати на порушення, проте, разом з тим, ефективність їх буде залежати від стану адміністративно-

правових та адміністративно - процесуальних норм, які регулюють підстави, порядок застосування та їх призначення [240, с.248]

Актуальність даного питання зумовлена протиріччями з приводу віднесення інституту фінансових санкцій: по-перше, виключно до фінансового права в контексті фінансової відповідальності; по-друге до господарського права, надаючи їм статусу господарської відповідальності. Проте, варто зауважити, що застосування фінансових санкцій відбувається органами публічної адміністрації, тому необхідним є в першу чергу розгляд фінансових санкцій (штрафних санкцій, вилучення незаконно отриманого прибутку) з огляду на їх адміністративно-правову природу [106, с.4].

Дослідження щодо правової природи фінансових санкцій серед науковців, відрізняються в залежності від того, в межах якої галузі права їх здійснюють. Штрафні санкції як адміністративні стягнення досліджували такі вчені як В. Авер'янов, О. Альохін, Д. Бахрах, Ю. Битяк, М. Єропкін, В. Коваль, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, В. Кротюк, В. Нагребельний, В. Наумов, Д. Комзюк, Д. Лук'янець, Б. Лазарєв, Т. Мацелик, В. Опришко, С. Скворцов, І. Тимченко, В. Юсупов, А. Шергін, Ю. Шемшученко та ін. Позицію виокремлення фінансово-правової відповідальності від адміністративної підтримують такі вчені як А. Іванський, Н. Якимчук, Ю. Колесніченко, В. Крижановська тощо. Проте, фінансові санкції як різновид адміністративної відповідальності досліджено недостатньо. Крім того, у науковій літературі не достатньо дослідженими є система розрахунку штрафних санкцій, встановлення конкретних розмірів у межах визначеного діапазону та їх граничних значень.

Аналізуючи дослідження та законодавство, з даної проблематики та погоджуючись з думкою Р. Усенка варто зауважити, що фінансові санкції застосовуються як заходи адміністративної відповідальності в різних галузях права, в тому числі і фінансовому праві, тому є недоцільним конструювання на їх основі окремого виду юридичної відповідальності – фінансову відповідальність. Фінансова відповідальність повинна

розглядатися в двох аспектах: а) як різновид адміністративної відповідальності; б) як заходи юридичної відповідальності за порушення фінансового законодавства [106, с.7].

Так, спроба законодавчого закріплення визначення фінансової відповідальності та фінансових санкцій у Податковому кодексі України викликає дискусії та колізії у їх застосуванні, зокрема, виходячи з мети дослідження, розглянемо їх у сфері ліцензування. Адже по своїй суті порушення правової дисципліни у вигляді «безліцензійної діяльності» чи невиконання ліцензійних правил та умов неможливо віднести до порушення фінансового законодавства. Наприклад, стаття 112.1 Податкового кодексу України [63], а саме «притягнення до фінансової відповідальності платників податків за порушення законів з питань оподаткування, іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, не звільняє їх посадових осіб за наявності відповідних підстав від притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності» викликає дискусію у сфері застосування штрафних санкцій у сфері ліцензування оптової та роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами. За «безліцензійну» роздрібну торгівлю алкогольними напоями і тютюновими виробами, відповідно до абзацу 4, ч. 2, ст. 17 Закону України № 481 «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [51] передбачена санкція у розмірі 200 % вартості отриманої партії товару, але не менше 17000 грн., яка, за роз'ясненнями Державної фіскальної служби України відноситься до адміністративно-господарських санкцій (Лист державної податкової адміністрації від 14.04.2004 №6506/7/21-0917) [241]. З цього випливає, що такі штрафні санкції можуть застосовуватися до суб'єкта господарювання протягом 6 місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше ніж через один рік з дня його вчинення.

Проте, це суперечить вимогам ч. 2 ст. 250 Господарського кодексу України [60]. Адже у цій статті (про строки давності за адміністративно-господарськими санкціями) зазначається, що її дія не поширюється на штрафні санкції, розмір і порядок справляння яких встановлені Податковим кодексом України та іншими законами, контроль за дотриманням яких покладено на органи доходів і зборів. Адже в даному випадку контролюють дотримання правил ліцензування роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, а також накладають фінансові санкції на порушників саме органи Державної фіскальної служби України (ст. 16 Закону № 481) [51]. А за Податковим кодексом України фінансова санкція може бути стягнута протягом наступних 1095 календарних днів з дня її призначення (стаття 102 Податкового кодексу України).

Крім того, стаття 112.1 Податкового кодексу України [63] дозволяє застосування штрафу двічі, що неприпустимо виходячи з правової природи фінансової санкції та її споріднення з адміністративною відповідальністю. Відповідно до стаття 61 Конституції України: «Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення». На практиці ж контролюючі органи дозволяють собі притягувати одного і того ж суб'єкта правопорушення до одного виду відповідальності двічі.

Для прикладу можна навести адміністративні провадження, з застосування штрафної санкції за діяльність без ліцензії, які накладалися на фізичну особу - підприємця за ст.164 КУпАП, на підставі Протоколу про адміністративне правопорушення від 16.06.2016 року № 24 АА №592800 (адміністративний штраф - 17000 грн.) та на підставі Рішення про застосування фінансових санкцій від 03.08.2016 року №000011/19-18-40-00/3341500816, що зсилається на спеціальний закон (№481) [51] (фінансова санкція 17000, яка по суті є адміністративно-господарським штрафом).

Виходячи з вищезазначеного варто наголосити, що дана стаття потребує внесення змін, а закони (що регулюють дану групу суспільних

відносин) уточнення. Оскільки, відповідно до п. 22 Конституції України [47] тільки законами України можуть встановлюватися діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них, а саме склади адміністративних проступків, покарання за їх вчинення та порядок застосування передбачених покарань. Не допустимо застосування таких санкцій на розсуд контролюючих органів та за роз'ясненнями підзаконних нормативно-правових актів.

Повертаючись до основної теми дослідження варто розглянути фінансові санкції, що застосовуються у сфері ліцензування. На думку Р. Усенка, доречною є класифікація санкції, виходячи з формальних ознак, що відображають спосіб накладання фінансових санкцій з їх поділом на а) санкції нарахування (розмір яких визначається за встановленим законодавцем алгоритмом (штраф і пеня); б) санкції вилучення (певна грошова сума підлягає вилученню з огляду на її походження через застосування санкції у вигляді вилучення незаконно отриманого доходу) [106, с.11]. Даний поділ є доречним і для фінансових санкцій, що застосовуються у сфері ліцензування, проте з певними зауваженнями. Такі фінансові санкції як штраф та вилучення незаконно отриманого доходу у сфері ліцензування застосовуються за здійснення господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню без ліцензії та за порушення ліцензійних правил та умов.

Крім того ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 № 877-V [186] у статті 12 передбачає застосування до суб'єкта господарювання штрафних санкцій у випадку невиконання приписів розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю).

Що стосується пені в структурі фінансових санкцій, варто зазначити наступне. Безліч вчених - адміністративістів (О. Лейст [106], А. Пишний [242], Р. Усенко [106]) як і Податковий кодекс України [66] відносить пеню

до фінансових санкцій на рівні зі штрафними санкціями, проте, ця думка не є беззаперечною. Так, наприклад, у сфері ліцензування ми зустрічаємо цю санкцію у сфері телебачення та радіомовлення. Закон України «Про телебачення та радіомовлення» зазначає, що у разі застосування санкції у вигляді штрафу ліцензіат зобов'язаний сплатити штраф у тридцятиденний термін з дня повідомлення Національною радою про телебачення та радіомовлення про прийняте рішення. За кожен день прострочення сплати нараховується пеня у розмірі одного відсотка суми штрафу. У разі оскарження ліцензіатом рішення про застосування санкції у вигляді штрафу термін сплати штрафу та нарахування пені за прострочення його сплати призупиняється на час судового розгляду справи [52]. Таким чином, пеню у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування варто розглядати як правовідновлювальну, компенсаційну санкцію у складі заходів адміністративного примусу, адже вона спрямована на реалізацію компенсаційної функції права [243], на усунення шкоди, збитків, що були завдані державі у зв'язку з несвоєчасною сплатою ліцензіатом штрафної санкції.

Фінансова санкція у вигляді «вилучення незаконно отриманого доходу» в основному застосовується як додаткова санкція (хоча інколи і як основна санкція). Так, прикладом застосування «вилучення незаконно отриманого доходу» як основної санкції є стаття 75 Закону України «Про телекомунікації», яка визначає, що прибуток, отриманий оператором, провайдером телекомунікацій внаслідок діяльності без повідомлення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, та/або ліцензії, 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 [57].

Конфіскація майна також передбачена і у ст.164 КпАП України [87] та не може здійснюватися на власний розсуд органу ліцензування. Згідно з ч. 6 ст. 41 Конституції України це можливо лише за рішенням суду.

Умови і порядок виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що відповідно до закону підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку, визначає Закон України «Про виконавче провадження» [244]. Згідно Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5 [245] майно, що підлягає конфіскації та реалізації, вилучається державним виконавцем у боржника [269].

Слід звернути увагу, що відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 16.04.2014 № 656/5 Про проведення експерименту із запровадженням порядку реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів (далі - Наказ), що набув чинності 22.04.2014, з 01 травня 2014 року у м. Києві, Вінницькій, Дніпропетровській та Львівській областях розпочато проведення експерименту із запровадження реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів. Даним Наказом затверджено Тимчасовий порядок реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів [269].

До особливостей застосування цієї санкції у сфері ліцензування належать такі: а) конфіскація може застосовуватись до правопорушника як основне, так і додаткове адміністративне стягнення; б) при відкритті виконавчого провадження за виконавчим документом про конфіскацію майна строк для самостійного виконання рішення боржнику не надається; в) постановою про арешт майна боржника та оголошення заборони на його відчуження державними виконавцями, під час виконання рішення про конфіскацію конкретного визначеного майна на нього накладається арешт; г) за виконавчими документами про конфіскацію майна, виконавчий збір не

стягується [271]; д) опис та арешт майна проводяться у строк не пізніше п'яти днів з моменту відкриття виконавчого провадження; е) у разі реалізації майна, щодо якого скасоване попереднє рішення суду про конфіскацію, власнику або уповноваженій ним особі повертаються кошти, одержані від реалізації такого майна, органами Державного казначейства України [270].

Враховуючи важливість штрафних санкцій, як основного заходу адміністративної відповідальності у сфері ліцензування, здійснимо їх характеристику детальніше.

Варто звернути увагу, що штрафам у Кодексі України про адміністративні правопорушення законодавець відводить провідне місце. Це найпоширеніше стягнення, яке займає у загальному обсязі 72% [246, с.468]. Діючий Кодекс України про адміністративні правопорушення [87] у всіх частинах статей передбачає 916 випадків накладення адміністративних стягнень. З них: попередження – 89; штраф – 659; оплатне вилучення майна – 8; конфіскація майна – 92; позбавлення спеціального права – 14; громадські роботи – 14; виправні роботи – 16.

Санкції статей Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають визначення як і певних меж штрафу, так і точного зазначення розміру штрафної санкції. Адміністративний штраф слід відрізнити від такого ж виду забезпечення виконання зобов'язань в цивільно-правових відносинах, головною ціллю якого є відшкодування збитків, адже адміністративний штраф має на меті покарання правопорушника шляхом обмеження його майнових інтересів [271].

Проте, оскільки відповідальність, що визначена в Кодексі України про адміністративні правопорушення застосовується лише до фізичних осіб (фізичних осіб – підприємців), варто звернутися до Господарського кодексу України [60]. Стаття 124 Господарського кодексу України [60] визначає адміністративно-господарський штраф, як грошову суму, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності. Перелік

порушень, за які з суб'єкта господарювання стягується штраф, розмір і порядок його стягнення визначаються законами, що регулюють податкові та інші відносини, в яких допущено правопорушення. Адміністративно-господарський штраф може застосовуватися у визначених законом випадках одночасно з іншими адміністративно-господарськими санкціями, передбаченими статтею 239 Господарського кодексу України [60].

Особливості процедури застосування фінансових санкцій, на думку Р.А. Усенка у сфері ліцензування будуть залежати від таких особливостей як: а) форми і методи контролю, в результаті проведення якого виявляється правопорушення; б) правовий статус органів ліцензування, що уповноважені застосовувати фінансові санкції; в) наявність окремих підзаконних нормативно-правових актів, якими визначаються процедури застосування фінансових санкцій тощо [106, с.18].

Оскарження рішень про застосування фінансових санкцій здійснюється як в адміністративному, так і в судовому порядку. Виконання рішень про застосування фінансових санкцій може здійснюватись декількома способами, а саме: добровільне виконання; примусове виконання за рішенням суду; примусове виконання через безспірне списання коштів уповноваженими органами; примусове виконання за допомогою Державної виконавчої служби [106, с.18].

Важливим питанням у визначенні ефективності штрафних санкцій є система розрахунку штрафних санкцій, встановлення конкретних розмірів у межах визначеного діапазону та їх граничних значень. Адже всі штрафні санкції, що застосовуються у сфері ліцензування мають бути однаково ефективними у структурі адміністративно - правового режиму ліцензування.

Погоджуючись з цим та з думкою Л. Чубук [247, с.263] вважаємо за доцільне зазначити, що у економічній теорії існує два підходи до визначення найбільш дієвих штрафів за порушення законодавчих вимог щодо ліцензування. У економічній теорії (наприклад в сфері еколого-

економічних відносин) передбачається, що суб'єкти контролю раціонально приймають рішення щодо того, чи дотримуватись законодавчих і договірних вимог, а саме: шляхом зважування очікуваних витрат на дотримання вимог (технологічні та управлінські витрати на заходи їх виконання) та витрат їх невиконання (розмір грошових санкцій, цивільно-правову відповідальність). Для досягнення справедливого правозастосування, регулюючі органи повинні забезпечувати оперативне та невідворотне реагування на факти порушення вимог, накладаючи санкції, що перевищують вигоду від порушення законодавства у сфері ліцензування [248].

У п. 2, статті 12 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 № 877-V, у разі застосування санкцій за порушення вимог законодавства, зокрема, якщо законом передбачаються мінімальні та максимальні розміри санкцій, враховується принцип пропорційності порушення і покарання. Санкція, що застосовується до суб'єкта господарювання при першому порушенні, не може бути вищою за мінімальну санкцію, передбачену відповідним законом [186].

Також існує теорія так званих оптимальних санкцій, згідно з якою питання попередження порушень розглядається з точки зору економічної ефективності, а не справедливості. Вона передбачає, що економічна ефективність санкцій визначається шкодою, завданою порушенням, співвіднесеною з вартістю (витратами) попередження цього порушення. Тобто оптимальна санкція базується на шкоді, завданій порушенням, а не економічній вигоді, яку отримує порушник (остання має бути значно меншою від вартісної оцінки завданої шкоди). Ця теорія передбачає, що штрафи мають розраховуватись як грошовий вираз шкоди (завданих збитків), поділений на ймовірність покарання. Із двох можливих порушень, що приносить порушнику однакову економічну вигоду, більш жорстка фінансова санкція повинна накладатися за те порушення, ймовірність

виявлення якого нижча, ніж іншого, щоб забезпечити однаковий рівень стримування [247, с.264; 248]. Таким чином слід передбачити підвищену відповідальність суб'єктів господарювання – юридичних осіб, які порушують заборону займатись певним видом діяльності до одержання відповідної ліцензії. Це стосується, наприклад, правопорушення «діяльність без ліцензії», яке складніше виявити ніж порушення ліцензійних правил та умов, інформація про яке може міститися, наприклад, в щорічному звіті ліцензіата чи на підставі результатів перевірки.

Що стосується розрахункових одиниць штрафів, одиниць розрахунку штрафів, то законодавством у сфері ліцензування найчастіше використовуються такі розрахункові одиниці як «неоподатковуваний мінімум доходів громадян», «мінімальна заробітна плата».

Вважаємо, що дані розрахункові одиниці потребують перегляду з огляду на вимоги часу на необхідність існування ефективної системи штрафних санкцій у сфері ліцензування. Так, наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» від 06.12.2016 № 1774-VIII встановлений новий розмір мінімальної заробітної плати, яка з 1 січня 2017 року зростає до 3200 грн, що значно вплине на розмір штрафних санкцій, що розраховуються, виходячи з її розміру, але не вплине на штрафи, що розраховуються з використанням неоподаткованого мінімуму доходу громадян.

Проте, в законодавстві України у сфері ліцензування існують і більш ефективні розрахункові одиниці для нарахування штрафу. Як розрахункова одиниця штрафу застосовується сам «предмет» діяльності суб'єкта господарювання на який вимагається отримання ліцензії та певний відсоток до розміру ліцензійного збору. Мається на увазі фінансова санкція, у вигляді штрафу, що еквівалентний вартості валютних цінностей, що перерахована у валюту України за обмінним курсом Національного банку України на день здійснення операцій з валютними цінностями, що потребують одержання ліцензії Національного банку України, що

передбачена Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання та валютного контролю» від 19 лютого 1993 року №15-93 [249]. Відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-ХІІ [52], за порушення умов ліцензії, визначених ліцензією на мовлення та додатками до неї, та/або ліцензійних умов (крім вимог до організаційно-технічних, фінансових та інвестиційних зобов'язань ліцензіата) у частині програмної концепції застосовується штрафна санкція у 5 відсотків розміру ліцензійного збору.

Чіткий і зрозумілий підхід до методики розрахунку штрафів є обов'язком України в рамках імплементації Угоди про асоціацію. У третьому розділі даного дослідження буде розглянуто ефективну систему застосування штрафів в Європейському союзі за правопорушення в підприємницькій сфері.

Отже, аналіз чинного законодавства дає можливість зробити висновок, що система фінансових санкцій, алгоритм нарахування штрафних санкцій у сфері ліцензування потребує доопрацювання. Як бачимо, у законодавця відсутній єдиний підхід до розрахункових одиниць штрафів, таких як «неоподатковуваний мінімум доходів громадян», «мінімальна заробітна плата». Їх використання є неефективним та не відповідає принципу адекватності застосування санкцій адміністративно - правового режиму ліцензування.

Висновки до 2 розділу

1. Сформульовано принципи застосування санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування до яких віднесено: а) обґрунтованості (довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не допускається); б) адекватності (пропорційність

юридичних засобів обмежувального характеру меті правозастосування); в) невідворотності (неминучість настання відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок); г) своєчасності (притягнення правопорушника до відповідальності протягом строку давності); д) справедливості (санкція за адміністративне правопорушення, повинна виходити зі ступеня суспільної небезпеки даного протиправного діяння); е) оперативності та своєчасності; є) неупередженості; ж) принцип участі у прийнятті рішення; з) принцип прозорості; к) захищеності персональних даних; л) доступності та зручності оскарження рішення для суб'єктів звернення тощо.

2. Здійснено екстраполяцію ознак алгоритмів, як системи правил, які описують порядок дій виконавця послідовного процесу, щоб досягти поставленого результату за певну кількість дій на адміністративну процедуру з застосування санкцій адміністративно-правової норми режиму ліцензування, а саме таких ознак як: а) дискретність; б) детермінованість; в) кінецьність; г) масовість; д) результативність.

3. Виявлено, що при застосуванні санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування може виникати три види адміністративних проваджень: а) адміністративно-деліктні ліцензійні провадження; б) провадження з застосування заохочувальних санкцій; в) провадження з застосування дисциплінарних стягнень.

4. Встановлено, що процедура застосування санкції адміністративно-правової норми режиму ліцензування на пряму залежить від стадій здійснюваної процедури у ліцензійному провадженні. З огляду на це процедуру застосування санкцій можна розглядати як спрощену або розгорнуту. Виділено наступні стадії процедури застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування: 1) стадія ініціювання; 2) доказувально - проміжна; 3) формально-процесуальна; 4) стадія оскарження; 5) виконання рішення.

5. Виділено наступні ознаки засобів адміністративного попередження у сфері ліцензування: а) превентивна, профілактична спрямованість; б) відсутність зв'язку з вчиненням правопорушень; в) спрямованість індивідуального акту правових норм на конкретного суб'єкта правовідносин; г) вираженість волевиявлення суб'єкта влади, а не особи, до якої даний захід застосовується; д) імперативність, категоричність владної вимоги;

6. Доведено позицію, що заохочувальна санкція є прийнятним і адекватним терміном в позначенні правових наслідків правомірної поведінки в адміністративно - правовому режим ліцензування і проявляється через: 1) звільнення від відповідальності за діяння, що не має ознак адміністративного проступку. Наприклад, звільнення від відповідальності за здійснення ліцензованої діяльності без ліцензії, за відсутності затверджених ліцензійних умов, що передбачено п.2, ст.20 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»; 2) пом'якшення обтяження. Наприклад, списання частини штрафу в разі його сплати в скорочений термін, звільнення від сплати пені; 3) застосування привілеїв і пільг. Наприклад, звільнення від сплати плати за ліцензію у зв'язку з соціальною значимістю господарської операції, яка ліцензується (розпорядженням КМУ); 4) застосування спрощених процедур. Наприклад, безкоштовне переоформлення ліцензій з обмеженим терміном дії на безстрокові за заявою ліцензіата, в разі введення безстроковості дії ліцензії (п.5, ст.21 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

7. До особливостей процедур застосування санкцій заохочення адміністративно-правового режиму ліцензування можна віднести: по-перше спрощена форма, в порівнянні в адміністративно-деліктними провадженнями, що проявляється в наявності лише декількох стадій; по-друге, відсутність стадії опротестування чи оскарження рішення органу ліцензування; по-третє, відсутність необхідності в безпосередньому організаційному підпорядкуванні між суб'єктами що застосовують дані

санкції та суб'єктами до яких вони застосовуються; по-четверте, в результаті застосування санкції заохочення у сфері ліцензування не завжди виникають правовідносини, адже деякі заохочувальні санкції застосовуються в автоматичному порядку; по-п'яте, підставою для застосування санкцій заохочення є склад правомірної поведінки.

8. Узагальнено перелік санкцій адміністративного попередження у сфері ліцензування: вимога припинення окремих дій; перевірка документів; контроль та наглядові перевірки; видача розпорядження про усунення органом ліцензування відповідних порушень; видача розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; ведення обліку та офіційне попередження осіб; обстеження об'єктів (в якості різновиду огляду); тимчасове вилучення об'єктів; виявлення інформації, що вказує на порушення органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування (зокрема, у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, листах, щорічних звітах та офіційних інформаційних ресурсах органів ліцензування); акредитація (у медичній та освітній сферах тощо); роз'яснювальна робота; інформування про виявлені невідповідності; узгодження програм заходів щодо усунення невідповідностей..

9. Доцільно внести наступні пропозиції щодо змін чинного законодавства у сфері ліцензування щодо правовідновлювальних та компенсаційних санкцій, а саме по-перше, з приводу обов'язку відшкодування матеріальної шкоди державою в особі органу ліцензування, що не виявив ознаки правопорушення у ліцензіата у процесі контролю (чи тим більше на стадії здобуття ліцензії), якщо це буде доведено в установленому законом порядку та у разі відсутності суб'єкту господарювання, з вини якого завдана шкода ; по-друге, з приводу застосування підвищених строків позовної давності щодо відшкодування шкоди, завданої внаслідок невиконання ліцензійних правил та умов. Така необхідність зумовлена, наприклад такими небезпечними для життя та

здоров'я людини видами господарської діяльності як захоронення побутових відходів та будівельна діяльність тощо.

10. З метою виконання інформаційної та запобіжної функцій санкцій, вноситься пропозиція щодо обов'язкового включення інформації про причину застосування санкції, зокрема щодо анулювання ліцензії. Ця інформація може слугувати підставою для прийняття рішення про збільшення розміру штрафної санкції чи отримання ліцензії здобувачем в майбутньому. Разом з цим було б доцільно розмежувати в законі примусове позбавлення ліцензії та скасування дії ліцензії не пов'язане з протиправною поведінкою ліцензіата.

11. Законодавство України дає можливість виділити наступні підстави анулювання ліцензії, які можна розподілити на три категорії: по-перше, порушення вимог законодавства щодо діяльності, що ліцензується; по-друге, добровільне волевиявлення ліцензіата (заява про анулювання ліцензії); По-третє, автоматична втрата чинності ліцензії (припинення діяльності юридичної особи, смерть фізичної особи, несплата плати за видачу ліцензії).

12. Констатовано, що анулювання ліцензій, що здійснюється в безспірному порядку (заява ліцензіата чи смерть фізичної особи) можна віднести до неюрисдикційних адміністративних проваджень, що виникають у ході виконавчо - розпорядчої діяльності уповноважених органів публічної адміністрації, щодо вирішення питання про облік та фіксацію юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах за результатами індивідуального акту в межах нормативно врегульованої процедури.

13. З'ясовано, що санкції адміністративної відповідальності у сфері ліцензування не можуть існувати тільки в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення через те що: по-перше, ним врегульовані питання адміністративної відповідальності тільки фізичних осіб; по-друге, тому що у безлічі інших адміністративно-правових норм містяться адміністративно-правові санкції, що тотожні з адміністративними

стягненнями; по-третє, даний Кодекс не встановлює вичерпний перелік адміністративних стягнень в силу того, що Законами України визначено безліч інших санкцій, як заходів адміністративної відповідальності у сфері ліцензування.

РОЗДІЛ III ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ САНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІЦЕНЗУВАННЯ

3.1. Закордонний досвід адміністративно-правового регулювання сфери ліцензування та його імплементація в законодавство України

Використання закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання є вкрай важливим на етапі спроб проведення ефективних регуляторних реформ. Це дозволить врахувати особливості ефективних світових моделей правового регулювання для забезпечення більш повної їх адаптації до існуючої системи державного управління з метою підвищення дієвості кожного нормативно-правового акту, підвищення ефективності управлінських рішень.

Особливої актуальності набуває дослідження та імплементація закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання сфери ліцензування. Це пояснюється тим, що Закон України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 р. № 847-р у пункті 22 передбачає Здійснення перегляду законодавчих актів України, що регулюють видачу ліцензій та дозволів, стосовно приведення їх положень у відповідність із правом ЄС з метою удосконалення адміністративних процедур та оптимізації (скорочення кількості) видів господарської діяльності, до яких вони застосовуються. Це завдання покладено на Мінекономрозвитку, Державну регуляторну службу та інші центральні органи виконавчої влади [19].

З метою ефективного нормотворення необхідно здійснити аналіз закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання ліцензування

загалом, повноважень органів ліцензування, професійного ліцензування, фінансових санкцій та заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з адміністративною відповідальністю.

Дослідженню закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання, нажаль, вченими приділяється замало уваги, особливо що стосується сфери ліцензування. Досвід проведення регуляторних реформ досліджували О. Літвінов, Н. Літвінова, Н. Стаднічук, європейські правила штрафування - Д. Науменко, М. Голуб, А. Роснін, адміністративно-правовий режим ліцензування інших країн світу - Л. Чубук, А. Аузан, П. Крючкова, А. Власюк, С. Галасюк, А. Ріхтер.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами з іншої сторони визначають у статті 104, що ліцензування повинно здійснюватися на основі критеріїв, які не дають можливості компетентним органам реалізовувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд. Вищезазначені критерії, повинні: а) співвідноситися із законними цілями державної політики; б) бути чіткими і недвозначними; в) бути об'єктивними; г) встановлюватися заздалегідь; д) оприлюднюватися заздалегідь; е) бути прозорими та доступними. Ліцензія видається, як тільки буде встановлено за результатами належної перевірки, що умови для отримання ліцензії були виконані [19].

Рекомендації щодо проведення регуляторної реформи Організації економічного співробітництва і розвитку (скор. ОЕСР, англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) - міжнародної економічної організації розвинених країн, що визнають принципи представницької демократії та вільної ринкової економіки, що на сьогоднішній день налічує 30 країн, полягають у тому, що тільки суцільне проникнення регуляторної реформи в центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування може забезпечити її успіх та ефективний вплив на економіку [250].

Характерною рисою українського досвіду проведення реформи дерегулювання із застосуванням методу «регуляторної гільйотини», О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова визначають погіршення умов ведення бізнесу, що су- перечить усталеній світовій практиці. Українська влада не забезпечила виконання завдання визначеного у підрозділі «Дерегуляція та розвиток підприємництва» Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкуренто- спроможна економіка, ефективна держава», а саме: поліпшення бізнес-клімату в Україні [250].

Враховуючи здійснений аналіз закордонного досвіду ліцензування та нормативно-правових актів зарубіжних країн вважаємо за необхідне згрупувати його у певні блоки щодо: а) сфери ліцензування загалом; б) органів ліцензування; в) професійного ліцензування; г) заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з адміністративною відповідальністю; д) фінансових санкцій у сфері ліцензування.

У світовій практиці створення адміністративних бар'єрів у формі вхідного контролю є виключною мірою регулювання економіки, що вводиться у випадках, коли інші методи регулювання на практиці довели свою неефективність. Тому сфера їх застосування обмежена. Кількість видів діяльності, що ліцензуються, коливається в різних країнах ЄС від 30 до 90 [251, с. 75]. Так, в Австрії існує 28 ліцензованих видів підприємництва, у Великобританії – 38, в Японії – 39 [252].

Розпочинаючи огляд органів ліцензування, розглянемо систему органів ліцензування в Сполучених Штатах Америки, зумовлену децентралізацією влади: а) повноваженнями щодо ліцензування володіють органи державної влади та можуть створюватися самостійні органи, що займаються лише ліцензуванням та сертифікацією (наприклад, у Департаменті державної освіти штату Нью Йорк створено відділ по видачі професійних ліцензій психологам); б) найпоширенішим є здійснення ліцензування незалежними від органів публічної адміністрації комісіями; в) в залежності від характеру виду діяльності, що ліцензується (виходить за

межі штату чи ні) органами ліцензування будуть, відповідно, органи влади федерації (телерадіомовлення чи виробництво ліків) або органи місцевого самоврядування (демонстрація кінофільмів, продаж алкогольних напоїв); г) можливе наділення повноваженнями щодо ліцензування органів публічної адміністрації, основна діяльність яких зосереджена в іншій сфері (наприклад Апеляційний суд округу Колумбія ліцензує аторнеїв (повірений, якого допущено до ведення справи в суді) [253, с.79].

У Грузії також практикується передача повноважень щодо ліцензування незалежним від органів публічної адміністрації органам. Регуляторним органом Грузії у сфері ліцензування радіомовлення та електронних комунікацій – Національна комісія по комунікаціям Грузії, розпочала свою діяльність з 1 липня 2000 року. Відповідно до законодавства Грузії, дана Комісія є юридичною особою публічного права, постійно діючим незалежним державним агентством. Комісія несе відповідальність перед Президентом, Урядом і Парламентом. Комісія не належить до жодної державної гілки влади і не фінансується з державного бюджету. Джерелом доходів Комісії є плата за регулювання, що виплачується уповноваженими особами і ліцензіатами у сфері електронних комунікацій і мовлення, яка складає 0,75 % від загального річного доходу ліцензованих осіб в області електронних комунікацій і 0,5 % від загального річного доходу осіб, що мають ліцензію в сфері мовлення [254].

Проте, що стосується видів діяльності, що мають істотний вплив на життя та здоров'я людини та громадянина, то у багатьох країнах їх ліцензування – прерогатива органів публічної адміністрації. Однак, інколи залишається не зрозумілим, за яким критерієм прийнято рішення щодо ліцензування деяких видів господарської діяльності – органами публічної адміністрації, а деяких – саморегулюючими організаціями.

Так, наприклад, у провідних країнах Євросоюзу – Франції, ФРН, Великобританії, Італії та Іспанії виконують регулюючі функції у сфері

ліцензування будівельної діяльності недержавні органи, а саморегулівні організації – професійні об'єднання будівельників [255, с. 69].

При цьому варто мати на увазі, що в ряді держав існує і достатньо жорстка система ліцензування (США, Австрія, Китай) органами публічної адміністрації у сфері будівельної діяльності. Натомість, в інших країнах, як зазначають А. Самойлов, Л. Казинець сама сфера господарської діяльності не ліцензується, однак для заняття дослідженнями, проектуванням або будівництвом фізичні особи повинні бути членами професійних недержавних організацій (СРО), які підтверджують їх кваліфікацію (Німеччина, Фінляндія, Нідерланди, Туреччина), що по суті є саморегулюванням. Деякі країни ЄС замість ліцензування ввели реєстр будівельних компаній [256, с. 237].

С. Галасюк зазначає, що ліцензуванням туристичної діяльності у Франції займається Міністерство економіки, промисловості та зайнятості (МЕРПЗ), у складі якого з травня 2009 року функціонує Агентство по туристичному розвитку Франції «Atout France», на яке покладено функції ліцензування у сфері туризму та ведення єдиного реєстру туристичних агенств [257, с.42].

Діяльність з надання туристичних послуг у Туреччині підлягає ліцензуванню Міністерством культури і туризму, яке окрім цього визначає основні напрямки розвитку туристичного сектору економіки, займається організацією маркетингових заходів та реалізацією заохочувальних мір для популяризації туризму. Ліцензія видається Міністерством культури і туризму Туреччині після обов'язкової реєстрації туристичного агенства – суб'єкту господарювання в Асоціації турецьких туристичних фірм «TÜRSAB» [257, с.45].

Отже враховуючи все вищевикладене, пропонується звернути увагу на те, що по-перше одним із ефективних методів дерегуляції, що застосовуються у світовій практиці (США, більшість країн – членів Євросоюзу) є саморегулювання, тобто передача частини прав щодо

встановлення ліцензійних правил і умов, контролю над суб'єктами ліцензування самим суб'єктами господарювання.

Заходи адміністративного примусу є неодмінним атрибутом системи адміністративно-правового регулювання закордонних країн.

Проаналізуємо досвід застосування заходів адміністративного припинення у зарубіжних країнах. Санкція «зупинення ліцензії» в Сполучених Штатах Америки застосовується у всіх сферах ліцензування автоматично при виявленні порушень законодавства та одночасно з вимогою усунути порушення ліцензійних умов, перед анулюванням ліцензії, вноситься до реєстру, який доступний на сайті Органу ліцензування та доступ до якого є безкоштовним. В Великобританії при прийнятті рішення, органом ліцензування, про видачу ліцензії юридичній особі чи фізичній особі перевіряється ряд обставин, в тому числі з яких підстав було анульовано чи зупинено ліцензію (якщо ліцензія уже видавалася на такий же самий чи інший вид господарської діяльності) [258, 259, с.166].

В Великобританії рішення про анулювання чи зупинення ліцензії можна оскаржити протягом 21 дня. При цьому ліцензіату обов'язково надсилається лист з повідомленням причин позбавлення ліцензії. Після набрання сили рішенням про анулювання ліцензії, відновленню ліцензія не підлягає. При прийнятті рішення про видачу іншої ліцензії цій же юридичній особі перевіряється ряд обставин, в тому числі з яких підстав було анульовано (якщо ліцензія уже видавалася на такий же самий чи інший вид господарської діяльності) [260, 253, с.79].

Російська Федерація визначає (у Федеральному законі «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» [223]) поряд з адміністративним порядком анулювання ліцензії, судовий порядок за добровільною чи обов'язковою ініціативою органу ліцензування. Крім того у цьому ж законі визначаються такі поняття як «призупинення ліцензії», «відновлення», «припинення дії ліцензії» (у безспірному порядку), які було

б доречно визначити в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [21]. Кодекс про адміністративні правопорушення РФ [261] На відміну від КпАП України, що передбачає адміністративну відповідальність тільки фізичних осіб передбачає застосування адміністративних санкцій також до юридичних осіб.

Законодавство Білорусі про ліцензування в якості одного із заходів примусу, що застосовуються у відношенні ліцензіата, передбачає призупинення дії ліцензії, яке полягає у тимчасовій забороні на здійснення ліцензованої діяльності (в судовому порядку на термін до трьох років) [262].

Єдиний перелік підстав для зупинення ліцензії відсутній. Так, для зупинення ліцензій на здійснення банківської діяльності застосовуються положення ст. 97 Банківського кодексу Республіки Білорусь [263], діяльності, пов'язаної зі специфічними товарами (роботами, послугами), - п. 75 Положення про порядок ліцензування видів діяльності, пов'язаних зі специфічними товарами (роботами, послугами) [264], з зовнішньоекономічної діяльності ввезення і (або) вивезення окремих товарів - п. 10 ст. 3 Угоди про правила ліцензування в сфері зовнішньої торгівлі товарами від 9 червня 2009 р [265], ввезення та вивезення специфічних товарів (робіт, послуг) - п. 17 Положення про порядок ліцензування в Республіці Білорусь ввезення і вивезення специфічних товарів (робіт, послуг) [266]. У всіх інших випадках діє п. 76 Положення про ліцензування окремих видів діяльності, затвердженого Указом Президента Республіки Білорус від 1 вересня 2010 р № 450 [267].

При цьому, що стосується ліцензій на здійснення банківської діяльності, то законами Білорусії допускається призупинення їх дії на підставі припущення про можливість настання несприятливих наслідків для третіх осіб в майбутньому (наприклад, незадовільний фінансовий стан банку, яке може спричинити невиконання ним своїх зобов'язань перед вкладниками та іншими кредиторами [268, ст. 97]). Такі ж санкції присутні в законодавстві Грузії, де в особливих випадках, коли інтересам вкладників

або партнерів (акціонерів) загрожує небезпека, Національний банк Грузії правомочний призупиняти вчинення банком активних операцій [269].

Варто відзначити, що в законодавстві Білорусії для призупинення та припинення дії ліцензії (анулювання) визначено єдиний перелік підстав [270], що очевидно є неприйнятним, оскільки може спричинити застосування зовсім різних по своїй природі за правовими наслідками санкцій до одного і того ж правопорушення по одній і тій же підставі.

Крім того, санкція «призупинення ліцензії» у Білорусії має двоїсту природу, і залежить від використаної органом ліцензування підстави для її застосування. Якщо призупинення дії ліцензії використовується для призупинення протиправного діяння ліцензіата – то це санкція адміністративно припинення. У випадках, коли підставою для застосування санкції «призупинення дії ліцензії» виступає припущення про можливість настання несприятливих наслідків в майбутньому – то це адміністративно-запобіжний захід, чи санкція адміністративного попередження.

Ліцензія, видана суб'єкту господарювання, що займається туристичною діяльністю у Франції, може бути тимчасово припинена (на максимальний строк до 3-х місяців) або повністю анульована по наступних причинах: – невідповідність суб'єкту господарювання умовам одержання ліцензії; – нездатність виконувати зобов'язання, прийняті стосовно клієнтів і партнерів по туристичному бізнесу [271].

Згідно з чинним законодавством Туреччини, усім суб'єктам господарювання у сфері туристичної діяльності надається попередня ліцензія на провадження діяльності протягом 2-х років. Попередня ліцензія може бути перетворена в діючу, якщо туристична фірма одержить протягом дворічного періоду певну суму коштів в іноземній валюті, еквівалентній 24540 турецьких лір [257]. Протягом терміну дії ліцензії туристичні фірми зазнають перевірки експертів-аудиторів, спеціалістів Міністерства культури і туризму, а також Асоціації «TÜRSAB». Анулювання ліцензії у Туреччині на провадження туристичної діяльності відбувається з наступних підстав: а)

самостійне надання послуг зі страхування туристів; б) вилучення свідоцтва про державну реєстрацію. Заборонено здійснювати туристичну діяльність якщо суб'єкт господарювання, що надає туристичні послуги не зареєстрований в державному Реєстрі підприємств і організацій або передав свою ліцензію іншому туристичному підприємству [257, с. 45].

Особливим видом юридичної відповідальності є фінансові санкції, які за правопорушення у сфері ліцензування застосовуються у всіх країнах світу без виключення.

Фінансові санкції (штрафи) є самою поширеною мірою адміністративного правозастосування в сфері охорони навколишнього середовища в країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЄКЦА) і в усьому світі, призначенням яких є як покарання за недотримання вимог, так і запобігання їх повторного порушення в майбутньому. У цих країнах штрафи бувають фіксованими (у законі) і змінними, адміністративними або судовими [248, с.3].

Штрафи в СЄКЦА часто виражаються як кратне мінімального встановленого законодавством розміру оплати праці (наприклад, у Вірменії, Таджикистані і Узбекистані), в Молдові, Білорусі та Киргизстані використовуються «умовні одиниці», грошове значення яких регулярно переглядається. Росія і Грузія недавно перейшли на адміністративні штрафи в грошовому вираженні. Як правило, штрафи для посадових осіб вище штрафів, стягнутих з пересічних громадян, а в країнах, в яких передбачені штрафи для юридичних осіб, подібні штрафи можуть бути на порядок вище штрафів для фізичних осіб. У Казахстані навіть встановлені різні ставки штрафів для малих і середніх підприємств і великого бізнесу. Верхні межі штрафів - як в порівняльному вираженні, кратні мінімального розміру оплати праці (МРОП), так і в грошовому вираженні - вельми різняться в регіоні. Наприклад, у Вірменії максимальний штраф для посадових осіб становить 150 МРОП, тоді як в Таджикистані він дорівнює

20 МРОП. У Молдові максимальний штраф приблизно дорівнює 450 євро, а в Казахстані - 10 000 євро [248, с.7].

Як правило, до пом'якшувальних обставин відносяться такі як: добровільне повідомлення про порушення самим порушником до того, як воно було виявлено компетентним органом, і запобігання порушником можливого заподіяння шкоди від порушення або його добровільне відшкодування або прийняття відновлювальних заходів порушником. Обтяжуючі обставини включають в себе, в числі іншого, такі як: а) подальше порушення, незважаючи на розпорядження компетентного органу припинити його; б) повторне порушення аналогічного характеру; в) порушення в умовах надзвичайної ситуації [248, с.7-8].

Єдиним у своєму роді в регіоні СЕКЦА є приклад Казахстану, згідно КоАП якого адміністративні штрафи за порушення гранично допустимих викидів (в атмосферу) великими підприємствами в десять разів перевищують ставку платежу за забруднення, яка застосовується до суми перевищення. Штраф за порушення, пов'язані зі скидами стічних вод і управління відходами, що здійснюються великими підприємствами, згідно з КпАП Казахстану дорівнює збитку в грошовому вираженні, заподіяному даними порушенням [248, с.8].

Згідно із законодавством Малайзії, як зазначає С. Галасюк, а саме Законом «Про туризм» [257] до осіб, що здійснюють діяльність без отримання ліцензії, застосовується штраф до 50 000 рінггітів (RM) (306261 грн.) або тюремному ув'язненню на строк до 5 років. У випадку не припинення здійснення туристичної діяльності, розмір штрафу збільшується на RM 5 000 (30626) за кожний день порушення закону.

Кожен суб'єкт господарювання з надання туристичних послуг, що перевіряється у Туреччині та відповідає ліцензійним правилам та умовам може притягуватися до відповідальності шляхом накладення адміністративних санкцій і штрафів: при ненаданні повного пакета послуг та наданні недостовірної інформації про тури – штраф у розмірі 500

турецьких лір; при відмові в пред'явленні необхідної документації для перевірки та при подачі несправжньої інформації – штраф у розмірі 2000 турецьких лір; при виявленні в ході перевірки порушень організації діяльності туристичної фірми – попередження від Міністерства культури і туризму про усунення зазначених порушень протягом 30 днів. Якщо порушення не усунути в указаний строк, штраф становитиме 1000 турецьких лір [257].

Якщо телерадіокомпанія порушує норми законодавства Грузії або не виконує рішення регуляторного органу або умови ліцензування, GNCC видає письмове попередження та встановлює обґрунтований строк на усунення проблеми або виконання рішення регулятивного органу. Якщо телерадіокомпанія не виконала цієї умови по закінченню попереджувального періоду і якщо порушення мало місце повторно в період до одного року після винесення попередження, GNCC може накласти штраф. Рішення регуляторного органу про накладання штрафу, призупинення дії або анулювання ліцензії може бути оскаржено в суді [272].

Регуляторний орган Грузії з питань ліцензування у сфері комунікацій може застосувати санкцію призупинення ліцензії або штраф до телерадіокомпанії, що не перевищує 0,5 % щорічного доходу телерадіокомпанії (за вчинене правопорушення вперше), але не менше ніж 2500 грузинських ларі (25000 грн.); у разі повторного порушення або нового порушення протягом року після отримання першого штрафу - штраф у розмірі 1% щорічного доходу телерадіокомпанії (не менше 5000 грузинських ларі / 50000 грн.). У разі подальших порушень, розмір штрафів може збільшитись до 3 % щорічного доходу (не менш ніж 10000 грузинських ларі / 100000 грн.)[272].

А. Ріхтер зазначає, що на його думку Регуляторний орган Грузії за останні роки впровадив зважений та належний підхід у застосуванні санкцій та часто застосовує попередження з метою примусу до виконання. На думку вченого, великі розміри штрафів та інших санкцій, які застосовуються за

невиконання, можуть сприйматись як можливий тиск уряду на незалежні та критичні ЗМІ. За останні роки, GNCC встановив високий рівень щодо відкритості та прозорості, як принципів своєї діяльності, що проявляється, наприклад, у вигляді публікації актуальної інформації, відкриваючи справу щодо застосування санкцій до ліцензіатів на своєму власному сайті. Всі зацікавлені особи/організації, в тому числі телерадіокомпанії, мають можливість подавати коментарі до публікації [273].

Закон Грузії «Про діяльність комерційних банків» від 23 лютого 1996 року №121 [274]. При виявленні порушень ліцензування передбачає, що Національний банк Грузії має право послідовно застосовувати такі санкції: а) направляти письмові попередження; б) видавати інструкції з вимогою до банку припинити і не допускати в подальшому тих чи інших порушень, а також вжити заходів до їх виправлення; в) накладати штраф у встановлених ним порядку і розмірі, але не більше власних коштів банку; г) вимагати від ради спостерігачів банку тимчасово відсторонити або звільнити з посади адміністратора банку; д) вимагати від ради спостерігачів скликати загальні збори банку або кредитної установи для вжиття необхідних заходів щодо викорінення порушень.

Якщо ці санкції не дали результатів, Національний банк Грузії правомочний: а) за погодженням з радою спостерігачів передати адміністративне управління банком тимчасовій адміністрації. У разі неузгодженості з радою спостерігачів Національний банк Грузії призначає тимчасову адміністрацію банку; б) відкликати банківську ліцензію. В особливих випадках, коли інтересам вкладників або партнерів (акціонерів) загрожує небезпека, Національний банк Грузії правомочний призупинити вчинення банком активних операцій [274].

Національний банк Грузії зобов'язаний призупинити або скасувати дію ліцензій дочірнім банкам і філіям іноземного банку, якщо головний банк буде позбавлений права здійснювати відповідні операції в країні його перебування. Національний банк Грузії протягом одного тижня з моменту

прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії повинен письмово повідомити про це відповідному банку із зазначенням підстави відкликання ліцензії [274].

Згідно з ч.2 ст.14.1 Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення, здійснення підприємницької діяльності без спеціального дозволу (ліцензії), якщо такий дозвіл (така ліцензія) обов'язковий (обов'язкова), – тягне накладення адміністративного штрафу на громадян у розмірі від двадцяти до двадцяти п'яти мінімальних розмірів оплати праці з конфіскацією виготовленої продукції, знярядь виробництва і сировини або без такої; на посадових осіб – від сорока до п'ятдесяти мінімальних розмірів оплати праці з конфіскацією виготовленої продукції, знярядь виробництва і сировини або без такої; на юридичних осіб – від чотирьохсот до п'ятисот мінімальних розмірів оплати праці з конфіскацією виготовленої продукції, знярядь виробництва і сировини або без такої [261].

Розглянемо фармацевтичне законодавства Польщі, щодо ліцензування оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, а саме в частині відповідальності за правопорушення у цій сфері [275].

Підставами для анулювання ліцензії на оптову та оптову торгівлю лікарськими засобами є: 1) створення перешкод або ускладнення виконання службових обов'язків фармацевтичною інспекцією; 2) невиконання вимоги фармацевтичного інспектора про усунення порушень; 3) незадоволення потреб населення у лікарських засобах; 4) не введення в експлуатацію аптеки протягом 4 місяців після її видачі; 5) не зайняття діяльністю що вказана в ліцензії протягом 6 місяців після її видачі [275].

Реформування законодавства Польщі пішло шляхом посилення відповідальності за злочинну діяльність у цій сфері. Так, наприклад, незаконне виробництво, обіг не зареєстрованих чи прострочених лікарських засобів карається штрафом, обмеженням або позбавленням волі на строк до 2 років; перешкоджання виконанню службових обов'язків особам, що уповноважені на проведення контролю карається карається

штрафом або позбавленням волі до 2-х років про що зазначено в 9 Розділі Фармацевтичного закону Польщі [275].

Варто також зазначити, що для України буде корисний закордонний досвід професійного ліцензування, як перспективний напрямок вдосконалення адміністративно-правового регулювання для подальшої його імплементації в Україні.

Як зазначає А. В. Власюк, в США багато видів діяльності вимагають отримання дозволів для юридичної особи в цілому (ведення певних видів підприємницької діяльності) і на рівні фахівців цієї організації. Ліцензії можуть отримувати юридичні особи для своїх фахівців (при зміні роботи вони припиняють свою дію) та самі фахівці для подальшої можливості працювати за професією (архітектори, юристи, бухгалтери, агенти з нерухомості) [253, с.78].

Згідно із Законом «Про туризм», у Малайзії підлягає ліцензуванню діяльність, здійснювана туроператорами, турагентами, засобами розміщення, підприємствами харчування, транспортними компаніями (включаючи туристичні автобуси й оренду автомобілів), установами по підготовці кадрів для сфери туризму. Крім того, ліцензію в обов'язковому порядку повинні одержати фахівці туристичного супроводу – екскурсоводи, гіді-перекладачі, керівники туристичних груп тощо [257].

На нашу думку, практика професійного ліцензування здатна істотно підвищити рівень професійності (за рахунок постійної необхідності підтверджувати навички та знання по професії) та особистої відповідальності спеціаліста (а не юридичної особи, у якій він працює), адже дозволяє не прив'язувати спеціаліста до конкретного суб'єкта господарювання – юридичної особи. Наприклад, професійне ліцензування лікарів вирішить проблему професійної недбалості та відповідальності за лікарську помилку тощо.

Чіткий і зрозумілий підхід до методики розрахунку штрафів є обов'язком України в рамках імплементації Угоди про асоціацію. Для

прикладу, розглянемо ефективну систему застосування штрафів в Європейському союзі за правопорушення в підприємницькій сфері. Кінцева сума штрафу визначається шляхом множення базової суми штрафу (від 30%, від річних продажів товару, виконання робіт, надання послуг, яких стосувалося порушення) на кількість років, протягом яких здійснювалося порушення та додавання 100 % від річного продажу товару, виконання робіт, надання послуг, за кожне попереднє правопорушення у сфері ліцензування або продовження чи повторення порушення (по яким було рішення компетентного органу) та відмову визнати протиправність діяння, чи збільшення штрафу у випадках, коли орган ліцензування вважає, що не досягнуто мети штрафу (коли суб'єкт господарювання має великий оборот за господарську діяльність, що не ліцензується. Також штраф може бути зменшений на 10 %, якщо правопорушення вчинене вперше, а суб'єкт господарювання повністю усунув наслідки протиправного діяння та визнає його протиправність (не оскаржує) [276].

Отже, аналіз законодавства країн світу, де активно застосовується метод ліцензування, як ефективний елемент адміністративно-правового регулювання дозволяє зробити ряд висновків, які можуть бути використані для подальшого формування пропозицій щодо імплементації найпродуктивніших прикладів у законодавство України: по-перше, щодо посилення відповідальності, якщо правопорушення вийшло за межі адміністративного проступку; по-друге, щодо використання розміру доходу суб'єкту господарювання як базової одиниці для розрахунку штрафних санкцій (на прикладі Польщі, Грузії, країн ЄС); по-третє, щодо визначення чітких підстав для зупинення та анулювання ліцензії та можливості призупинення ліцензії на підставі припущення про настання несприятливих наслідків для третіх осіб (на прикладі Білорусії); по-четверте, щодо запровадження моделі професійного ліцензування в Україні (на прикладі США, Малайзії).

3.2. Напрями вдосконалення правового регулювання санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування в Україні

Однією з необхідних умов успішної євроінтеграції є імплементація європейських принципів ліцензування, визначених в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [19]. Крім того, варто зауважити, що законодавство у сфері ліцензування давно потребувало модернізації, зокрема шляхом системної оптимізації усіх процедур ліцензування [277].

Новий Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», що набрав чинності 28.06.2015 № 222-VIII від 2 березня 2015 року регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у цій сфері [21]. Прийняття цього Закону було умовою Міжнародного валютного фонду для надання Україні фінансової допомоги [20].

Заступник глави Адміністрації президента Д. Шимків [20], коментуючи закон, зазначив: "Прийняття цього закону є дуже важливим для бізнесу та для економіки України в цілому. Закон суттєво обмежить можливості для корупції у сфері ліцензування, сприятиме підвищенню позицій України у міжнародних рейтингах, а також стимулюватиме розвиток підприємництва та надходження інвестицій в економіку".

Проаналізуємо зміни до законодавства у сфері ліцензування. Ось основні з них [277]:

- значно скоротилася кількість видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню (тепер не підлягають ліцензуванню торгівля пестицидами та агрохімікатами, митна та брокерська діяльність, заготівля та

переробка металобрухту, торгівля рідким паливом з біомаси та біогазом та деякі інші види господарської діяльності);

- вводится необов'язковість оформлення ліцензії, як документа *у паперовому вигляді* – суб'єкт господарювання сам визначає: чи отримати йому ліцензію на бланку, чи достатньо наявності інформації в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб і фізичних осіб підприємців про видану йому ліцензію;

- скасовується необхідність одержання дублікатів та копій ліцензії;

- встановлюється безстроковість дії ліцензії;

- скасовується плата за переоформлення ліцензії;

- моментом набуття здобувачем ліцензії права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню є внесення даних про рішення органу ліцензування про видачу йому ліцензії до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

- запроваджено інститут правонаступництва у сфері ліцензування (правонаступник має право для забезпечення завершення організаційних заходів, пов'язаних з одержанням ліцензії на його провадження, провадити у строк, що не перевищує шести місяців, такий вид господарської діяльності на підставі раніше виданої ліцензії. 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);

- розширено повноваження Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування (зокрема щодо надання погодження на здійснення органом ліцензування позапланових перевірок ліцензіатів; проведення експертизи проектів нормативно-правових актів або пропозицій у сфері ліцензування; розгляд апеляцій та інших скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії органу ліцензування або інших заявників щодо порушення законодавства у сфері ліцензування тощо);

- збільшено розміри штрафів за здійснення діяльності, що підлягає ліцензуванню без ліцензії та за правопорушення, вчинені посадовою особою органу ліцензування.

Нарешті особа, яка бажає отримати ліцензію закріплена у законі таким терміном як: «здобувач ліцензії». Також визначено поняття: «безліцензійна діяльність».

Важливим кроком довіри до суб'єктів підприємницької діяльності є введення безстроковості дії ліцензії. Проте, незважаючи на задеклароване: «Ліцензії на провадження видів господарської діяльності 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» [21], на сьогоднішній день, безліч спеціальних законів встановлює свій строк дії ліцензії (Наприклад, професійна діяльність на ринку цінних паперів, діяльність у галузі телебачення і радіомовлення, виробництво і торгівля спиртом, алкогольними напоями та тютюновими виробами, діяльність у сфері телекомунікацій, обіг наркотичних засобів, діяльність у сфері використання ядерної енергії, будівництво об'єктів IV і V категорій складності).

У Законі (як і в попередньому) відсутнє поняття плати за ліцензію. Здобувач ліцензії не інформується про те що «плата за видачу ліцензії» (вноситься одноразово при видачі) та «плата за ліцензію (вноситься систематично [51])» це різні по своїй природі платежі.

Варто зазначити про збільшення розміру штрафних санкцій (внесено зміни до статті 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення) за «...провадження господарської діяльності без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування» з 20-100 НМДГ до 1000-2000 НМДГ. Штраф за такі ж дії, вчинені особою, яку протягом

року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, або пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах з збільшено з 100-500 до 2000-5000 НМДГ. Зокрема, збільшено розмір штрафу за надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства – з 40 – 100 НМДГ до 1000 – 2000 НМДГ [83].

Також конкретизовано підстави та збільшено розміри штрафних санкцій, що накладаються на посадових органів ліцензування (50–80 за вчинення правопорушення вперше та 80-100, за вчинене повторно протягом року таке ж правопорушення), за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Проте, ряд проблемних питань, які мав вирішити даний закон залишилися поза увагою. Для ефективної дії даного закону, Державній регуляторній службі України разом з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та органами ліцензування необхідно провести роботу щодо внесення ряду змін як до самого закону, так і інших нормативно-правових актів, дія яких спрямована на реалізацію вищезазначеного закону.

Адже, незважаючи на започатковані Законом про ліцензування позитивні нововведення у сфері ліцензування господарської діяльності, Верховною Радою України продовжено роботу щодо його удосконалення, а саме прийнято Закон України від 26.11.2015 № 835-VIII «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», яким внесено зміни і до Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222 (набули чинності 01.07.2016) [21].

Цим законом були дещо оптимізовані правовідносини між здобувачами ліцензії, ліцензіатами та органами ліцензування, для

вдосконалення реалізації принципу "єдиного вікна", адже його норми, по-перше, надають можливість подання суб'єктом господарювання документів до органу ліцензування в електронному вигляді за допомогою порталу електронних сервісів; по-друге скасовують повідомлення в паперовій формі органом ліцензування здобувача ліцензії чи ліцензіата про прийняті ним рішення та передбачають оприлюднення цих рішень на порталі електронних сервісів; по-третє скасовують переоформлення ліцензії у разі зміни найменування юридичної особи або прізвища, імені, по батькові фізичної особи – підприємця.

Наразі у Державній регуляторній службі України відбувається обговорення пропозицій, які надійшли туди за результатами презентованих 19 квітня 2016 року змін до Закону про ліцензування від громадських організацій, центральних та місцевих органів виконавчої влади, колегіальних органів [141].

В теорії права для подолання колізій спеціальних норм пропонується використовувати такі критерії як: 1) особливості, властиві застосуванню норм права залежно від їх галузевої належності; 2) застосовується пізніше видана норма; 3) застосовується норма, яка точніше регулює відповідні відносини, іншими словами, застосовується більш спеціальна норма [278, 66]. Не заперечуючи можливості використання вказаних вище критеріїв для подолання колізій спеціальних норм, в межах даної статті вважаємо за необхідне [279, с.25-26] проаналізувати такий спосіб подолання колізій спеціальних норм, як правило про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням. Теоретично можливість використання такого правила при подоланні колізій спеціальних норм пояснюється принципом правової визначеності, який вимагає від правозастосовного органу у випадку неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права тлумачити норму на користь невідного суб'єкта (якщо однією зі сторін спору є представник держави або органу місцевого самоврядування) [280, 117]. Якщо держава не здатна забезпечити видання

зрозумілих правил, то саме вона і повинна розплачуватися за свої прорахунки [281, 185].

На даний час, розставленням наступних акцентів потрібно вирішити колізії у законодавчому регулюванні сфери ліцензування: визначення на рівні підзаконного акту підстав для залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду, відмови у видачі ліцензії, призупинення, відновлення дії ліцензії та анулювання ліцензії; визначити підстави для призупинення дії ліцензії та порядок відновлення дії ліцензії; визначити підставою для анулювання ліцензії не усунення ліцензіатом порушення, що стало підставою призупинення дії ліцензії; надати право здобувачу, у випадку не затвердження ліцензійних умов, звернутися до органу ліцензування з пакетом документів, визначеним в законі про ліцензування; надати права органам ліцензування на місцях (територіальним підрозділам) приймати документи для отримання ліцензії від здобувачів.

Окрім того, перегляду та реформації потребує система штрафів у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування та методика їх визначення. У методичних рекомендаціях ОЕСР, що були підготовлені в рамках програми робіт ОЕСР / СРГ ПДООС на підтримку інструментів адміністративного правозастосування в країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії зазначено, що адміністративні штрафи, що діють в СЕКЦА, вважаються занадто незначними, щоб мати стримуючий ефект: багато порушники воліють платити штрафи, вважаючи їх «меншим злом» в порівнянні з тим зиском, яку вони отримують в результаті порушення. Аналітичних інструментів для оцінки фінансового прибутку від недотримання вимог (і законних способів її стягнення) та обліку серйозності порушень та фінансової прийнятності штрафів не існує, в зв'язку з чим складно забезпечувати відповідність і справедливість санкцій, що породжує зловживання [248, с.3].

Таким чином, можна дійти висновку, що для того, щоб санкція досягла профілактичного ефекту, як порушник, так і громадськість повинні

бути переконані в тому, що санкція ставить порушника в менш сприятливе становище порівняно з тими, хто своєчасно дотримується вимог. Більш того, в ситуації, коли порушник отримує вигоду з недотримання вимог, страждають ті, хто їх дотримується, так як вони позбавляються конкурентної переваги. Це стимулює недотримання вимог. Таким чином, в цілому, санкції повинні, як мінімум, нівелювати будь-яку економічну вигоду від порушення законодавства [248, с.3]

Аналіз наявних статистичних даних діяльності органів публічної діяльності (в частині застосування фінансових санкцій) свідчить про те, що їх недостатньо для оцінки ефективності адміністративних штрафів в СНД в плані рецидивів порушень після застосування штрафів. Разом з тим, обмежена сфера застосування адміністративних штрафів (їх нерозповсюдження на юридичних осіб) в більшості країн СЕКЦА і відсутність систематичного обліку багатьох - особливо економічних - факторів недотримання вимог при визначенні штрафів вказують на необхідність їх вдосконалення на основі кращої міжнародної практики [248, с.9]. Враховуючи це, на нашу думку необхідновнести зміни до чинного законодавства щодо обов'язкового включення інформації про застосовану санкцію та причину її застосування до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Ця інформація може слугувати підставою для прийняття рішення про збільшення чи зменшення розміру штрафної санкції чи надання ліцензії здобувачам в майбутньому.

Що стосується індивідуального професійного ліцензування в Україні, то на нашу думку введення індивідуальних ліцензій для професій, що потребують додаткової кваліфікації, пов'язані з наданням послуг з підвищеним ризиком для життя, здоров'я, прав та законних інтересів людей сприятиме значному підвищенню правової свідомості у державі. Саме це сприятиме виконанню принципу адекватності адміністративної відповідальності та підвищенню рівня професійності серед таких осіб. Так,

наразі в МОЗ говорять про запит з парламентського комітету про роботу над проектом введення індивідуального ліцензування на медичну практику конкретного лікаря, а не ліцензування приміщень, так як зараз фактично приміщення отримує ліцензію. Для прикладу таке ліцензування ефективно себе зарекомендувало в більшості розвинутих країн світу. У цих країнах ліцензію отримують, лікарі, нотаріуси, аудиторі, оцінщики, адвокати, бухгалтери тощо. В Україні Податковий кодекс визначає таких осіб, як самозайняті особи, тобто особи, що провадять незалежну професійну діяльність за умови, що такі особи не є працівниками в межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності [63].

Також, доцільним видом санкції заохочення адміністративно-правового режиму ліцензування пропонуються зміни до КУпАП та інших нормативно-правових актів. До статті 164 внести пункт наступного змісту: «для ліцензіатів що вчиняють правопорушення вперше встановлюється пільговий період для сплати штрафу - 3 дні, протягом яких внесеною у повному розмірі вважається сума штрафу, що еквівалентна 70% штрафу, що передбачається за порушення ліцензійних правил та умов, та 80% для ліцензіатів, що вчиняють правопорушення повторно. При цьому необхідно встановити для всіх видів ліцензування наслідки несплати штрафу протягом 30 календарних днів без поважної причини, а саме таким наслідком має бути анулювання ліцензії».

Окрім цього, враховуючи позитивній досвід закордонних країн та прогалини у законодавчому регулюванні, потребує законодавчого закріплення: по-перше, встановлення розміру штрафних санкцій виходячи з розміру отриманого доходу, тривалості вчиненого правопорушення, наявності рецидиву порушення норм в сфері ліцензування; по-друге, для ефективності провозастосування, невиконання вимог щодо сплати штрафних санкцій має забезпечуватися пенею; по-третє, більш жорстка фінансова санкція повинна накладатися за те порушення, ймовірність

виявлення якого нижча, в порівнянні з іншими порушеннями ліцензійних правил та умов.

Висновки до 3 розділу

1. В результаті аналізу закордонного досвіду адміністративно-правового регулювання сфери ліцензування встановлено наступні його особливості, що можуть використані для імплементації в законодавство України:

- встановлено, що в деяких країнах (США, Малайзія) багато видів діяльності вимагають отримання дозволів як для юридичної особи в цілому (ведення певних видів господарської діяльності) так і на рівні фахівців цієї організації. Ліцензії можуть отримувати юридичні особи для своїх фахівців (при зміні роботи вони припиняють свою дію) та самі фахівці для подальшої можливості працювати за професією (архітектори, юристи, бухгалтери, агенти з нерухомості, фахівці туристичного супроводу);

- санкція «зупинення ліцензії» для всіх видів господарської діяльності, що ліцензуються застосовується автоматично при виявленні порушень законодавства та одночасно з вимогою усунути порушення ліцензійних умов (США, Великобританія, Російська Федерація);

- підставою для застосування санкції «призупинення дії ліцензії» може бути припущення про можливість настання несприятливих наслідків в майбутньому, що являє собою санкцію адміністративного попередження (в Білорусії - в судовому порядку, в Грузії – рішенням Національного банку);

- в Великобританії при прийнятті рішення, органом ліцензування, про видачу ліцензії юридичній особі чи фізичній особі перевіряється ряд обставин, в тому числі з яких підстав було анульовано чи зупинено ліцензію (якщо ліцензія уже видавалася на такий же самий чи інший вид господарської діяльності);

- застосування більш жорстокої санкції, якщо попередня не забезпечила очікувані результати (у сфері банківської діяльності в Грузії);
- наявність черед підстав для анулювання ліцензії «розголошення банківської таємниці» (Швейцарія);
- видача тимчасових (пробних) ліцензій та переоформлення на безстрокові у випадку добросовісного виконання ліцензійних правил та умов та досягнення певних економічних результатів, у вигляді певного розміру отриманого доходу (сфера туризму в Туреччині);
- щодо посилення відповідальності, якщо правопорушення вийшло за межі адміністративного проступку (Польща, Малайзія);
- тенденція до скорочення державного регулювання шляхом саморегулювання, тобто передачі частини прав щодо встановлення правил і контролю над сферою ліцензування самим суб'єктам господарювання (США, більшість країн – членів Євросоюзу, Грузія);

2. Зроблено висновок, що, практика професійного ліцензування здатна істотно підвищити рівень професійності (за рахунок постійної необхідності підтверджувати навички та знання по професії) та особистої відповідальності спеціаліста (а не юридичної особи, у якій він працює), адже дозволяє не прив'язувати спеціаліста до конкретного суб'єкта господарювання – юридичної особи. Наприклад, професійне ліцензування лікарів вирішить проблему професійної недбалості та відповідальності за лікарську помилку тощо.

3. Для реформування системи розрахунку штрафних санкцій, що використовується в Україні, пропонується використання моделі застосування штрафів в країнах – членах Європейського союзу за правопорушення в підприємницькій сфері. Кінцева сума штрафу визначається шляхом множення базової суми штрафу (від 30% від річних продажів товару, виконання робіт, надання послуг, яких стосувалося порушення) на кількість років, протягом яких здійснювалося порушення та додавання 100 % від річного продажу товару, виконання робіт, надання

послуг, за кожне попереднє правопорушення у сфері ліцензування або продовження чи повторення порушення (по яким було рішення компетентного органу) та відмову визнати протиправність діяння, чи збільшення штрафу у випадках, коли орган ліцензування вважає, що не досягнуто мети штрафу (коли суб'єкт господарювання має великий оборот за господарську діяльність, що не ліцензується. Також штраф може бути зменшений на 10 %, якщо правопорушення вчинене вперше, а суб'єкт господарювання повністю усунув наслідки протиправного діяння та визнає його протиправність (не оскаржує).

4. Пропонується, санкцію «зупинення ліцензії», закріпити в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та чітко визначити в Законі поняття, підстави та процедуру зупинення ліцензії. Факт зупинення ліцензії має «забороняти» здійснювати будь - яку господарську діяльність, що ліцензується до усунення порушення, що викликало таке «зупинення».

5. Аналіз законодавства країн світу, де активно застосовується метод ліцензування, як ефективний елемент адміністративно-правового регулювання дозволяє зробити ряд висновків, які можуть бути використані для подальшого формування пропозицій щодо імплементації найпродуктивніших прикладів у законодавство України: по-перше, щодо посилення відповідальності, якщо правопорушення вийшло за межі адміністративного проступку (країни - члени ЄС); по-друге, щодо використання розміру доходу суб'єкту господарювання як базової одиниці для розрахунку штрафних санкцій (на прикладі Польщі, Грузії, країн ЄС); по-третє, щодо можливості призупинення ліцензії на підставі припущення про настання несприятливих наслідків для третіх осіб (на прикладі Білорусії); по-четверте, щодо запровадження моделі професійного ліцензування в Україні (на прикладі США, Малайзії).

6. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері ліцензування за наступними напрямками. По-перше, щодо

встановлення розміру штрафних санкцій виходячи з розміру отриманого доходу, тривалості вчиненого правопорушення, наявності рецидиву порушення норм в сфері ліцензування; по-друге, для ефективності провозастосування, невиконання вимог щодо сплати штрафних санкцій має забезпечуватися пенею; по-третє, запровадження таких санкцій заохочення, як встановлення пільгового періоду для сплати штрафних санкцій, пом'якшення обтяження у зв'язку з визнанням вини та відсутністю оскарження рішення органу ліцензування, спрощеної процедури ліцензування для суб'єктів, що отримують ліцензію повторно; по-четверте, потребує чіткого визначення підстав та законодавчого закріплення для всіх видів господарської діяльності, що ліцензується, санкція «зупинення ліцензії»; по-п'яте, надання можливості органам ліцензування на місцях приймати документи на отримання ліцензії від здобувачів ліцензії та передача частини прав щодо встановлення правил і контролю над сферою ліцензування самим учасникам ринку; по-сьоме, частковий перехід від контролю за ліцензіатами до декларування; по-дев'яте, закріплення інституту індивідуального професійного ліцензування з метою підвищення рівня соціальної свідомості та відповідальності особистості.

7. Запропоновано зміни до наступних нормативно-правових актів:

а) абзац 4, ст.1 та абзац 1, ст.10 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» доповнити словами: «..... та фізична особа»;

б) п.2, статті 16 «Анулювання ліцензії», Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» доповнити підпунктом: 11) рішення суду;

в) п.1, ст. 20 «Відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування під час провадження господарської діяльності», Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» доповнити словами « ..., а до суб'єктів господарювання за порушення ними правил

здійснення господарської діяльності застосовуються адміністративно-господарські санкції, передбачені Господарським кодексом України»;

г) пункт 3, статті 9 «Відомості Єдиного державного реєстру», Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» доповнити підпунктом: « б) види господарської діяльності, що ними ліцензуються»;

д) 164 статтю КУпАП доповнити пунктом наступного змісту: «для ліцензіатів що вчиняють правопорушення вперше встановлюється пільговий період для сплати штрафу - 3 дні, протягом яких внесеною у повному розмірі вважається сума штрафу, що еквівалентна 70% штрафу, що передбачається за порушення ліцензійних правил та умов, та 80% для ліцензіатів, що вчиняють правопорушення повторно протягом року. Наслідком несплати штрафу протягом 30 календарних днів без поважної причини, є анулювання ліцензії».

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та змісту санкцій у структурі адміністративно-правового режиму ліцензування, особливостей процедури їх застосування та формулюванні пропозицій щодо удосконалення відповідного законодавства.

У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій:

1. Визначено, що адміністративно-правовий режим ліцензування є своєрідним видом адміністративно-правових режимів в Україні. Дозвільний характер ліцензування впливає з імперативного методу адміністративно-правового регулювання господарської діяльності, оскільки відносини у сфері ліцензування виникають у зв'язку зі здійсненням публічного адміністрування.

2. Запропоновано класифікацію санкцій в адміністративно-правовому режимі ліцензування здійснити за наступними критеріями: 1) за функціональним призначенням на: а) регулятивні; б) охоронні; в) санкції нікчемності; г) заохочувальні (стимулюючі); 2) за ступенем їх визначеності на: а) абсолютно-визначені; б) відносно-визначені; в) альтернативні; 3) за ступенем складності на: а) прості; б) складні; 5) за методами діяльності публічної адміністрації на: а) заохочення; б) правовідновлення; в) попередження; г) припинення; д) адміністративної відповідальності; б) в залежності від групи правовідносин, які вони забезпечують на: а) загальні; б) спеціальні; 7) за дією в часі на: а) постійні; б) тимчасові.

3. Визначено систему та здійснено групування суб'єктів ліцензування за наступними критеріями: 1) за принципом дихотомії: а) суб'єкти наділені владними повноваженнями; б) суб'єкти не наділені владними повноваженнями, до яких належать зацікавлені особи та спеціальні суб'єкти ліцензійного провадження; 2) відповідно до виду

господарської діяльності який ліцензується: а) виключно юридичні особи; б) фізичні особи та суб'єкти господарювання (фізичні особи-підприємці, юридичні особи); в) суб'єкти господарювання (фізичні особи-підприємці, юридичні особи); 3) відповідно до стадії ліцензійного провадження: а) ліцензіати; б) здобувачі ліцензії; в) особи, що провадять діяльність, що підлягає ліцензуванню, без ліцензії на її здійснення.

4. Систематизовано принципи застосування санкцій адміністративно-правового режиму ліцензування до яких віднесено принципи: а) адекватності; б) обґрунтованості; в) невідворотності; г) своєчасності; г) справедливості; д) оперативності та своєчасності; е) неупередженості; є) принцип участі у прийнятті рішення; ж) прозорості; з) захищеності персональних даних; і) доступності та зручності оскарження рішення для суб'єктів звернення.

5. До особливостей процедур застосування санкцій заохочення адміністративно-правового режиму ліцензування віднесено: по-перше спрощену форму, в порівнянні з адміністративно-деліктними провадженнями, що проявляється в наявності лише декількох стадій; по-друге, відсутність необхідності в безпосередньому організаційному підпорядкуванні між суб'єктами що застосовують дані санкції та суб'єктами до яких вони застосовуються; по-третє, в результаті застосування санкцій заохочення у сфері ліцензування не завжди виникають правовідносини, адже деякі заохочувальні санкції застосовуються в автоматичному порядку; по-четверте, підставою для застосування санкцій заохочення є склад правомірної поведінки.

6. Узагальнено перелік санкцій адміністративного попередження у сфері ліцензування: вимога припинення окремих дій; перевірка документів; контроль та наглядові перевірки; видача розпорядження про усунення органом ліцензування відповідних порушень; видача розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; ведення обліку та офіційне попередження осіб; огляд об'єктів; виявлення інформації, що

вказує на порушення у сфері ліцензування; акредитація; узгодження програм заходів щодо усунення невідповідностей.

7. З'ясовано, що санкції адміністративної відповідальності у сфері ліцензування не можуть існувати тільки в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення через те що: 1) ним врегульовані питання адміністративної відповідальності тільки фізичних осіб; 2) даний Кодекс не встановлює вичерпний перелік адміністративних стягнень в силу того, що законами України визначено безліч інших санкцій, як заходів адміністративної відповідальності у сфері ліцензування, що тотожні з адміністративними стягненнями.

8. Обґрунтовано необхідність застосування прогресивної шкали адміністративно-правових штрафів на основі теорії «оптимальних санкцій», для визначення розмірів штрафів за порушення законодавства у сфері ліцензування, яка полягає у тому, що: по-перше, з двох можливих порушень, що приносить порушнику однакоvu економічну вигоду, більш жорстка адміністративно-правова санкція повинна застосовуватися за те порушення, ймовірність виявлення якого нижча, ніж іншого, для забезпечення однакового рівня превенції; по-друге, санкції за порушення норм права у сфері ліцензування повинні перевищувати вигоду від такого порушення, тобто формуватися таким чином, щоб витрати на невиконання вимог адміністративно-правових норм (у вигляді штрафів, пов'язані з необхідністю повторного оформлення ліцензії у випадку анулювання тощо) у суб'єкта господарювання перевищували очікувані витрати на дотримання таких вимог (управлінські витрати, пов'язані з відповідністю ліцензійним вимогам тощо).

9. Визначено особливості публічного адміністрування сфери ліцензування за кордоном (у країнах-членах ЄС (Австрії, Великобританії, Франції, ФРН, Італії, Іспанії), СНД (Білорусії, Російській Федерації), Азії (Китаю, Малайзії, Сінгапуру, Японії), США, Грузії, Туреччині, Швейцарії) та встановлено, що ліцензування виду господарської діяльності

запроваджується у тому випадку, коли інші методи адміністративно-правового регулювання практично довели свою неефективність. Серед особливостей ліцензування в зарубіжних країнах варто виділити наступні:

- а) видача пробних ліцензій;
- б) анулювання ліцензії у випадку розголошення банківської таємниці;
- в) в залежності від ступеня суспільної небезпеки – одні види господарської діяльності ліцензуються органами публічної адміністрації, інші – самоврядними недержавними організаціями;
- г) використання «ліцензійної історії» при видачі ліцензії;
- г) посилення відповідальності, якщо правопорушення виходить за межі адміністративного проступку;
- д) застосування санкції зупинення ліцензії на основі припущення про можливість настання несприятливих наслідків в майбутньому;
- е) використання розміру доходу суб'єкту господарювання як базової одиниці для розрахунку штрафних санкцій;
- є) індивідуальне професійне ліцензування для професій, що потребують додаткової кваліфікації;
- ж) зменшення кількості контрольних перевірок за рахунок збільшення вимог щодо періодичного звітування та пропорційне збільшення відповідальності за подачу неправдивих відомостей щодо стану виконання ліцензійних правил та умов;
- з) зменшення розміру штрафу, якщо правопорушення вчинене вперше, а суб'єкт господарювання повністю усунув наслідки протиправного діяння та визнає його протиправність (не оскаржує).

10. Запропоновано зміни до наступних нормативно-правових актів:

а) до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»:

- доповнити абзац 4, ст. 1 та абз. 1, ст. 10 словами: «... та фізична особа»;

- доповнити п. 2, ст. 16 «Анулювання ліцензії» підпунктом 11) «рішення суду» та підпунктом 12) «несплата штрафу протягом 30 календарних днів»;

– п. 1, ст. 20 «Відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування під час провадження господарської діяльності», доповнити словами «..., а до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності застосовуються адміністративно-господарські санкції, передбачені Господарським кодексом України»;

б) ст. 9 «Відомості Єдиного державного реєстру», Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» доповнити:

- п. 3 : « 6) види господарської діяльності, що ними ліцензуються»;
- п. 45, «підстави, дата і номер рішення про застосування санкції до суб'єкту господарювання».

в) ст. 164 КУпАП доповнити пунктом наступного змісту: «для суб'єктів ліцензування, що вчиняють правопорушення вперше, встановлюється пільговий період для сплати штрафу – 3 дні, протягом яких внесеною у повному розмірі вважається сума штрафу, що еквівалентна 70 % штрафу, що передбачається за порушення ліцензійних правил та умов чи діяльність без ліцензії, та 80 % для суб'єктів ліцензування, що вчиняють правопорушення повторно протягом року».

ДОДАТКИ

Таблиця 1

Вид господарської діяльності/ліцензіат/здобувач ліцензії	Порушення	Розмір штрафу
Оптова і роздрібна торгівля спиртами, алкогольними напоями, пивом та тютюновими виробами	Діяльність без наявності відповідних ліцензій	17000 грн.;
	Роздрібна торгівля алкогольними напоями не зазначена у ліцензії	200 відсотків вартості реалізованої продукції ²⁸² , але не менше 85000 грн.
Посадові особи Суб'єктів природних монополій або суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів	Невиконання або несвоєчасне виконання рішень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, порушення ліцензійних умов	До 5000 НМДГ
Господарська діяльність з будівництва об'єктів IV і V категорій складності	Здійснення діяльності без ліцензії [204].	90 мінімальних заробітних плат (<u>126000</u>)
Порушення законодавства посадовими особами органу ліцензування [21]	вперше	від 50 до 80 НМДГ (від 850 до 1360)
	Повторне протягом року вчинення порушення	від 80 до 100 НМДГ (1360 до 1700)
Діяльність на фондовому ринку	Діяльність без ліцензії	Від 500 до 1000 НМДГ (від 8500 до 17000)
	Діяльність без ліцензії пов'язана з отриманням доходу у великих розмірах	Від 1000 до 2000 НМДГ (від 17000 до 34000)
Проведення господарської діяльності, що потребує ліцензування без одержання ліцензії	вперше	Від 1000 до 2000 НМДГ
	Повторно або діяльність пов'язана з отримання доходу в особливо великих розмірах	Від 2000 до 5000 з конфіскацією виготовленої продукції,

			знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення.
	Всі види господарської діяльності що підлягає ліцензуванню	Надання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам	Від 1000 до 2000 НМДГ
	Здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг	вперше	Від 100 до 250 НМДГ
Пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах, -		Від 2000 до 3000 НМДГ	

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Піцикевич В.В. Історія ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України з давнини до початку ХХ ст. / В.В. Піцикевич // Історико-правовий часопис. – 2015. – №1 (5) . – С.32-36
2. Юрій С. І. Фінанси : підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов. – К.: Знання, 2012. – 687 с.
3. Кірін Р. С. Історія гірничого права : навчальний посібник / Р. С. Кірін. – Дніпропетровськ: Державний ВНЗ «Національний гірничий університет», 2011. – 246 с.
4. Шеваріхін А. Ліцензування підприємницької діяльності: історичний аспект / А. Шеваріхін // Економіка, фінанси, право. – 1999. – № 6. – С. 20–23.
5. Осадчук С., Осадчук М. Історико-правові аспекти ліцензування господарської діяльності в Україні та зарубіжних державах / Підприємництво, господарство і право. – 7. – 2014 р. – С.11-16.
6. Законы о частной фабрично-заводской промышленности // Под ред. Д.И. Гутцайт М., –1913. – С.79.
7. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). – Киев.: 1890. – Ч. 2. – С. 117.
8. Іваницький Є. А. Історія Бориславського нафтопромислового району в датах, подіях, фактах / Є. А. Іваницький, В. Й. Михалевич. – Дрогобич: Добре серце, 1994. – 125 с.
9. Макітра Р. Сторінки історії нафтового промислу на Прикарпатті (1815–1900 рр.) / Р. Макітра, М. Семенюк // Геологія і геохімія горючих копалин. – 2010. – № 2. – С. 105-115
10. История лицензирования [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ros-licenz.ru/about.html?id=6>
11. Шеваріхін А.О. Ліцензування підприємницької діяльності: історія та сучасність. – Науковий вісник НАВСУ. – 2001. – № 4. – С. 159-165.

12. Живко З., М.Живко, Ю.Войтович, ліцензування підприємницької діяльності в медицині та системі МВС- один із напрямів забезпечення економічної безпеки держави. – Вісник Львівського ун-ту, 2008. - №40. – С.94-99

13. Кашперський, О. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. В. Кашперський ; наук. кер. О. М. Бандурка ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : б. в., 2011. - 193 с.

14. Про підприємництво: Закон України: від 07.02.1991 № 698-ХІІ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 14. – Ст. 168. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-12>.

15. Про підприємства: Закон України: від 27.03.1991 № 887-ХІІ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 24. – Ст. 272. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/887-12>.

16. Гейко Н. Лицензирование предпринимательской деятельности: состояние и проблемы его правового регулирования // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1996. – № 2. – С. 3 – 8.

17. Поняття та юридичний зміст ліцензування в Україні / О. Кашперський // Вісник Академії управління МВС. - 2009. - № 3. - С. 114-123 . - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2009_3_11

18. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. // ВВР.– 2000.– № 36.– Ст.299. (втратив чинність).

19. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами Верховна Рада України: Закон України :від 16.09.2014 № 1678-VII [Електронний ресурс] /Офіційний вісник України/

- 2014 р. – № 75. – ст. 2125. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.

20. Киселев А. Сокращен перечень лицензируемой деятельности [Электронный ресурс] /А. Киселев // Юридическая газета. – № 10-11 (456-457). – 2015. – Режим доступу : <http://juscutum.com/ru/skorocheno-perelik-licenzovanoi-diyal/>

21. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України: від 02.03.2015 № 222-VIII // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 25. – ст. 722 // [Електронний ресурс] : Офіційний сайт Державної регуляторної служби. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/5216.htm> .

22. Пояснювальна записка до проекту Закону України про ліцензування видів господарської діяльності» від 18.04.2014 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52683&pf35401=318515>.

23. Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. – М.: Эксмо-Пресс, 2005. — 576 с.

24. Сенчищев В.И. Объект гражданского правоотношения // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. М.И. Брагинского. М.: Статут, 1999. – С. 140.

25. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1994. – С. 172.

26. Є. Г. Комісарова Формально логічні аспекти поняття «правова природа»/ Є.Г. Комісарова // Вісник Пермського університету. – 2012. – №2(16). – Режим доступу: <http://territoriaprava.ru/topics/49347>

27. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие/ А.В. Малько – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. – С. 265.

28. Советский энциклопедический словарь. – М., 1990. – С. 1124.

29. Илькова, Н. М. Режим труда и его воздействие на эффективность производства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. М. Илькова. – Пермь, 1986. – С. 8.
30. Матузов Н.И. Правовые режимы : вопросы теории и практики / Матузов Н.И., Малько А.В. // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 6.
31. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1989. – С. 185.
32. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-тє вид. – К. : ЦУЛ, 2011. – 696 с.
33. Мінка Т.П. Сутнісна характеристика адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб / Т.П. Мінка, К.В. Ростовська // Право і суспільство. – 2009. – № 4. – С. 30-33.
34. Крестьянінов О.О. Правове регулювання митних режимів : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право / О.О. Крестьянінов ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2002. – 20 с.
35. Ківалов С.В. Адміністративне право України : підручник / С.В. Ківалов. – Х. : Одісей, 2004. – 880 с.
36. Завгородня В.М. Категорія «Адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи – 2010. – № 6. – С. 31-35.
37. Багандов А.Б. Лицензирование как административно-правовой режим / А.Б. Багандов // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 354-367.
38. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія / Настюк В. Я., Белєвцева В. В. – Х. : Право, 2009. – 128 с.

39. Мінка Т.П. Правовий режим в теорії адміністративного права [Електронний ресурс] / Т.П.Мінка // Адміністративне право і процес. – №2(4). – 2013. – С.23–29. – Режим доступу: <http://aprlaw.knu.ua>
40. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
41. Анализ механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в России / А.В. Клименко, А.Б. Жулин, Е.П. Ханова и др.; Нац. ис- след. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т государственного и муниципаль- ного управления. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 358 с.
42. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут [Текст] : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. В. Шестак // Національна академія держ. податкової служби України. - Ірпінь, 2005. - 188 с.
43. Шапочкіна М. В. Адміністративно-правовий режим ліцензування в Україні та його види / М. В. Шапочкіна // Вісник Запорізького національного університету. – 2014 – №3. – С. 235 – 242
44. Предпринимательское право Украины / под ред. Р.Б. Шишки. – Х. : Эспада, 2001. – 624 с.
45. Пальчук П.М. Ліцензування торговельної діяльності в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пальчук П.М. ; Київський національний торговельно- економічний ун-т. — К., 2008. – 224 с.
46. Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности / О.М. Олейник // Закон. – 1994. – № 6. – С. 15–18.
47. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
48. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV (з подальшими змінами) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

49. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від від 05.08.2015 № 609 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 68. – Ст. 2232.

50. Про телебачення і радіомовлення : Закон України: від 21.12.1993 № 3759-ХІІ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1994 р. – № 10 - ст. 43. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.

51. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України: від 19.12.1995 № 481/95-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – N 46. – ст. 345. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>.

52. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України: від 30.10.1996 № 448/96-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – N 51. – ст.292. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>.

53. Про електроенергетику: Закон України: від 16.10.1997 № 575/97-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 1. – ст.1. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.

54. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України: від 11.01.2000 № 1370-ХІV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України – 2000, N9 – ст.68 – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1370-14>.

55. Про телекомунікації: Закон України: від 18.11.2003 № 1280-ІV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – N 12. – ст.155. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.

56. Про архітектурну діяльність: Закон України: від 20.05.1999 № 687-XIV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – N 31. – ст.246. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.

57. Про лікарські засоби : Закон України: від 04.04.1996 № 123/96-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 22. – Ст. 86.- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80>

60. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України: від 15.02.1995 р. № 60/95-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 60.- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/60/95-%D0%B2%D1%80>.

59. Про Зовнішньоекономічну діяльність [Електронний ресурс]. – Закон України № 959–ХІІ: від 16.04.1991 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws /959-12>.

60. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2003. - № 18, № 19-20, № 21-22. - Ст. 144.

61 Про затвердження Положення про порядок видачі разових (індивідуальних) ліцензій : Наказ Міністерства Економіки України №47 від 17.04.2000. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України офіційне видання 2000 р., № 19, ст.797 - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0259-00>

62. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. [Підручник] / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.

63. Податковий кодекс України : від 2 грудня 2010року // Голос України. – 2010. – № 229.

64. Про застосування спеціальної санкції – індивідуального режиму ліцензування зовнішньоекономічної діяльності – до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України : Наказ Міністерства економічного

розвитку і торгівлі України від 15 січня 2013 року № 36 [Електронний ресурс].
– Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/html

65. Трубецкой Е.И. Труды по философии права / вступ. ст., сост. и примеч. И.И. Евлампиева. СПб.: Изд-во РХГИ, – 2001. С. 519–520.
66. Философия природы в Античности и в средние века / Общ. ред. П.П. Гайденко, В.В. Петров. М.: Прогресс-Традиция, – 2000. – С. 441.
67. Гегель Г.В.Ф. Наука логики. М., – 1971. – Т.2. – С. 70.
68. Ивлев Ю.В. Логика для юристов: учебник для вузов. М.: Дело, – 2000. – С. 133.
69. Алексеев С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, – 1998. – С. 227.
70. Матвеев И. В. Правовая природа недействительных сделок. М.: Юрдитинформ, – 2004. – С. 5.
- 71 . Словник іншомовних слів за ред. О. С. Мельничука. — 2-е видання, випр. і доп. Київ: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985 – 966 с.
72. Томашевский Н.П. О структуре правовой нормы и классификации её элементов / Томашевский Н.П. // Вопросы общей теории советского права: сб-к ст. / под. ред. С.Н. Братуся. – М.: Госюриздат, 1960. – 406 с.
- 73 Алексеев С.С. Общая теория права / Алексеев С.С. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т1. – 359 с.
74. Ветрова Г.Н. Санкции в судебном праве / Ветрова Г.Н. – М.: Наука, 1991. – 160 с.
75. Административное право Украины : учебное пособие / под ред. Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х., – 1999. – 224 с.
76. Алексеев С. С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 2 / Алексеев С. С. - М. : Юрид. лит., 1982. - 360 с.
77. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник./ С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007 – 624 с.

78. Костенко О.І. Адміністративно-правова норма як об'єкт тлумачення: загальнотеоретичний аналіз // Вісник Запорізького національного університету. - 2010 – №2. – С. 103 – 107.
79. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В. К. Колпаков // Національна академія внутрішніх справ України. – К. : Юрінком Інтер, – 2004. – 528 с.
80. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина/ Ред. Колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та інші. - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
81. Бондаренко В. Філософсько - правові підходи щодо визначення адміністративно-правової норми / В.Бондаренко // Митна справа. – 2011. – №5(77), час. 2. – С.59–69.
82. Орехов В.Ю. Санкції в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юр. наук: спец. 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / В.Ю. Орехов – Київ, 2008. – 22 с.
83. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – ст. 1122.
84. Устименко Є. В. Санкції за адміністративним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є.В. Устименко; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Харків, 2016. – 187 с.
85. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України: від 23.02.2012 № 4452-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 50. – ст.564.
86. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2014. – 520 с.

87. Тодика Ю.М. Функції конституції України та їх загальна характеристика / Ю.М.Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – №4
88. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
89. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : Підручник / О. Ф. Скакун. – К. : Алерта; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.
90. Іванський А. Й. Фінансова-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / А. Й. Іванський; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2009. – 36 с.
91. Лежнёва Т.М. Функціональний аналіз санкцій загальної дисциплінарної відповідальності // Т.М. Лежнёва / Науковий вісник Херсонського державного університету. – 3-2. – Том 2 – 2015. - С.53-56
92. Трофимова М. П. Функции юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. П. Трофимова. – Саратов, 2000. – 25 с.
93. Хачатуров Р. Л. Общая теория юридической ответственности : Монография / Р. Л. Хачатуров, Д. А. Липинский. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. – 950 с
94. Малеин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н. С. Малеин. – М. : Юрид. лит., 1985. – 192 с
95. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование) / И. А. Галаган; Науч. ред.: В. С. Основин. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. – 252 с.
96. Канзафарова І. С. Теоретичні основи цивільно-правової відповідальності в Україні : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / І. С. Канзафарова; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2007. – 36 с

97. Большой юридический словарь / Под ред.: А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Инфра-М, 2004. — 704 с.
98. Соболева Н. Соціологія суб'єктивної реальності. — К., 2002.
99. Камю А. Бунтующий человек. Философия. Политика. Искусство / А. Камю. — Москва: Политиздат, 1990. — 415 с.
100. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). / О.Э. Лейст. — М.: 1981. — 44 с.
101. Муниципальное право Украины: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. - 352 с.
102. Безклубий І. Запрошення до наукової дискусії про правову відповідальність / І. А. Безклубий // Про українське право. — Часопис кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. За ред. проф. І. Безклубого. — К.: Чис.У., 2010. — С. 11-21.
103. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т.1: А-Г / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — 672 с.
104. Берлач Н.А. Перспективи розвитку позитивної юридичної відповідальності в демократичному суспільстві. / Н.А. Берлач // Форум права. — 2012. - №1. — С. 77-81 [Електронний ресурс] <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12bnavdc.pdf>
105. Большой юридический словарь / под. ред. А.В. Малько. — Москва: Проспект, 2011. — 704 с.
106. Усенко, Р. А. Фінансові санкції за адміністративним законодавством України : автореферат... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 / Р. А. Усенко — К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2007. — 20 с.
107. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. / Марченко М.Н. — М.: Проспект, 2001. — 760 с.

108. Юридична енциклопедія: в 7 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко. – К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 2003. – Т.5. – 733 с.
109. Философский словарь / [под ред. И.Т.Фролова]. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.
110. Логика : [учеб. пособие / под ред. Г.А. Левина]. – Мн. : Изд-во БГУ, 1974. – 336 с.
111. Битяк Ю.П. (ред.) Адміністративне право України. – Київ: Юрінком Інтер, 2005. – 365 с.
112. Константи́й О.В. Види заходів захисту (відновлення) в адміністративному судочинстві/ О.В. Константи́й // «Вісник Вищої ради юстиції». – 2011 – № 2 (6). – с. 69–78
113. Попова З.В. Санкции в правоохранительном процессе: понятие, виды, основания применения: Автореф. дис... к.ю.н.: 12.00.01/ Российская академия правосудия. – М., 2008. – 30 с.
114. Венгеров А. Б. Теорія держави та права /А.Б. Венгеров // 3-е изд. - М.: Юриспруденция, 2000. — 528 с.
115. Загальна теорія держави та права — Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. – Харків, – 2009 р. – 583 с.
116. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник. – 3-тє вид., змін, й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.
117. Антонова В.П. Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения») // Государство и право. — 2000. — № 10. — С. 18.
118. Алехин А.п., Кармолицкий А.Н., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 280.
119. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / Рабінович П.М. – К.: Атіка, 2001. – 175 с.

120. Правознавство: Підручник В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. – К.: КНЕУ, 2003. – 767 с.
121. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
122. Index of economic freedom 2014. Heritage Foundation [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.heritage.org/index/explore.aspx?view=byregion-country-year>
123. Жеребкін В.Є. Логіка. – Харків: Основи, К.: Знання, 2008. – 255 с.
124. Крупчан О.Д. Приватноправові та публічно-правові засади регулювання підприємницьких відносин / О. Д. Крупчан // Приватне право і підприємництво. – Збірник наукових праць. – 2013. – №12. – С. 5 – 8
125. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 401 с.
126. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник; 5-е изд. [перераб. и доп.] / Д. Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2010. – 607 с.
127. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.
128. Тимошенко К.В. Ліцензійне провадження в адміністративному процесі/ К.В.Тимошенко. – Актуальні проблеми держави і права. – Збірник наукових праць. - 2005. – №26. - С.144 - 152
129. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
130. Курс адміністративного права України: підручник / В.К.Колпаков, О.В.Кузьменко, І.Д.Пастух, В.Д.Сущенко [та ін.] / за ред. В.В.Коваленка. - К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с. - Бібліогр. в кінці тем.

131. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
132. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / В. Г. Перепелюк – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
133. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД. – 2001. – 336 с.
134. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525 – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
135. Колпаков В. К. Поняття публічної адміністрації / В. К. Колпаков: Становлення держави в умовах глобалізації: теоретичний та практичний аспект : матеріали міжнародної наукової конференції, 24 лютого 2012 року, м. Київ. – К. : НАУ, 2012. – С. 135–137.
136. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33–39.
137. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: [монографія] / Т. О. Мацелик. – Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. – 342 с.
138. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України 2000 № 46, стор. 218, стаття 2001. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF/card6#Public> (втратила чинність).
139. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23 листопада 2011 року N 1063/2011 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України – 2011. – №94. – ст.3415. – Режим доступу

:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011?test=4/UMfPEGznhh8P/.Zi53Ue4>.
Н І4 h.s80msh8Ie6

140. Про національний банк: Закон України: від 20.05.1999 № 679-XIV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 29, ст.238 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

141. Деякі питання Державної регуляторної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 // Офіційний вісник України – 2015 р., – № 4. – ст. 68.

142. Департамент ліцензування та дозвільної системи: Офіційний сайт державної регуляторної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drs.gov.ua/licensing/departament-litsenzuvannya-ta-dozvilnoyi-systemy/>

143. Про експертно-апеляційну раду при Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва: Постанова Кабінету Міністрів України, від 08.11.2000 № 1669 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України. 2000 р. – № 45. – ст. 1944. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-2000-%D0%BF/card6#Public>

144. Про створення Громадської комісії з питань ліцензування: Наказ ДРС від 22 липня 2015 року N 47 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної регуляторної служби України. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/4605.htm>

145. Про затвердження Положення про Громадську раду при Державній регуляторній службі України : Наказ ДРС від 16 листопада 2015 року N 73 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної регуляторної служби України. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/1075.htm>

146. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України – 2010 р. – № 84, – ст. 2945

147. Про затвердження Положення про порядок видачі Національним банком України індивідуальних ліцензій на розміщення резидентами (юридичними та фізичними особами) валютних цінностей на рахунках за межами України : Постанова Національного банку від 14.10.2004 № 485. [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України – 2004 р., – Ст. 1962. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1413-04>

148. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999 № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 1999 р. - № 44. – ст.391 (втратив чинність)

149. Про затвердження Положення про порядок видачі індивідуальних ліцензій на переказування іноземної валюти за межі України для оплати банківських металів та проведення окремих валютних операцій : Постанова Національного Банку України від 17.06.2004 № 266 // Офіційний вісник України від 06.08.2004. – 2004 р. – № 29. – Ст. 1962

150. Лебедева Ю. Л. Адміністративна відповідальність посадових осіб [Електронний ресурс] // Ю. Л. Лебедева : Від громадянського суспільства – до правової держави : матеріали VIII Міжнародної наукової Internet-конференції

студентів та молодих вчених : тези доповіді – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2013. – 627 с. – Режим доступу: <http://DSpace.univer.kharkov.ua>

151. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016 – № 4 – ст.43.

152. Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру: Постанова Кабінету Міністрів України: від 08.11.2000 № 1658/ Офіційний вісник України. — 2000 р. — № 45. — ст.1937.

153. Баженова А.А., Ліцензування господарської діяльності : соціально-економічне значення, цілі, принципи і функції // А. А. Баженова / Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. – С.105–108

154. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ, Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.

155. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М. : Юрист, 2004. – 512 с.

156. Глен Райт. Державне управління / Глен Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 191 с .

157. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Центр політико- правових реформ / І. Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимощук (авт.-упоряд.). – К. : Факт, 2003. – 496 с.

158. Джафарова, О. В. Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні / О. В. Джафарова // Visegrad journal on human rights. – 2015. – № 4/1. – Р. 46-53.

159. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – ст.351.

160. Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення та їх застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. В. Хорощак. – К., 2003. – 16 с.

161. Курс адміністративного права України: підручник / В.К.Колпаков, О.В.Кузьменко, І.Д.Пастух, В.Д.Сущенко [та ін.] / за ред. В.В.Коваленка. - К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.

162. Хряпінський П.В. Заохочувальні норми у кримінальному законодавстві України: теоретичні, законотворчі та правозастосовні проблеми / П.В. Хряпінський // Автореф дис... спец 12.00.08. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків. – 2010. – с.41

163. Нохрин Д. Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве : монография./ Д.Г. Нохрин. – М.: Волтерс Клувер, 2009. 256 с.

164. Ойгензихт В. А. Проблема риска в гражданском праве. – Душанбе. – 1972. С. 187, 191, 210.

165. Венгер Ю.В. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності юридичної особи за вчинене правопорушення у сфері стандартизації / Ю. В. Венгер // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2015. – №13. – том.1. – С. 85 - 87

166. Про доступ до публічної інформації : Закон України: від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939>.

167. Українська радянська енциклопедія : [в 12-ти т.] / гол. ред. М. П. Бажан ; редкол.: О. К. Антонов та ін. — 2-ге вид. — Т. 1 : А — Борона. — К. : Голов. ред. УРЕ, 1977. — 542 с.

168. Алгоритм [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BC>

169. Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект (неофіційний текст) від 06.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://document.ua/administrativnoprocedurnii-kodeks-ukrayini-neoficiinii-tekstdoc40440.html>.

170. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / М. І.Ославський. - К. : Знання, 2009. - 216 с.

171. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г. Осипов. – М. : Инфра-М ; Норма, 1998. – 488 с.

172. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

173 Ляхович У. Адміністративна відповідальність: навч.посібник для студ.вищ.навч.закл. / У. Ляхович. – Івано-Франківськ : Вид-во Прикарп. нац. ун-ту ім. Василя Стефаника, 2010. – 170 с.

174 Дегтярева Е. Административные процедуры : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Е. Дегтярева. – Ростов-на-Дону, 2007. – 25 с.

175. Багандов А.Б. Лицензионное право: Учебно-практическое пособие / Под ред. Ю.А Дмитриева. – М. : Изд-во Эксмо, 2004. – 640 с.

176. Підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право. – 2010. – 624 с.

177. Лазарев И. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И. Лазарев. – М., 2002. – 199 с.

178. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури. / Д.А.Козачук. // автореф дис. – Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса. – 2010. – с.19

179. Про звільнення ВО "Київзв'язок" від сплати державного збору за видачу ліцензії на експорт : розпорядження Кабінету міністрів України від 15

червня 1994 р. N 446-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/446-94-%D1%80>

180. Дрозд Ю.В. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами адміністративного примусу / Ю.В. Дрозд // КНУВС. – Київ. – 20 с.

181. Курс адміністративного права України: підручник / Національна академія внутрішніх справ ; ред. В. В. Коваленко. - К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.

182. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

183. Жарий О. К. Властивості заходів адміністративного попередження / О. К. Жарий // Теорія і практика правознавства. - Випуск 1 (2). - 2012. - С. 161-169.

184. Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов. – Л. : Лениздат, 1973. – 328 с.

185. Порядок проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування : постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 182. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 23. – ст.916

186. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України: від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України від 20.07.2007/ - № 29, стор. 1001, стаття 389. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

187. Ліцензійні Умови провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів IV і V категорій складності : постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 256 // Офіційний вісник України. – 2016 р. – № 28. – ст. 1130

188. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України: від 14.10.1994 № 208/94-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – N 46. – ст.411. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>.

189. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 30. – ст.379

190. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Остапович / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 205 с.

191. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3. О-Р / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – К. : Аконіт, 2000. – 927 с.

192. Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень/ В. М. Павліченко// Право і безпека. – 2012. – № 2 (44).

193. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. - Х. : Нац. ун-т внутр. справ. – 2002. – 336 с.

194. Результати діяльності галузі охорони здоров'я України: 2013 рік [Електронний ресурс]: Державна установа «Український інститут стратегічних досліджень». Режим доступу: <http://www.uiph.kiev.ua/>

195. Офіційний сайт територіальних органів ДФС у Волинській області. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://vl.sfs.gov.ua/>

196. Мельничук Г.В. Лицензирование предпринимательской деятельности. — Санкт-Петербург: Информационный центр «Кадис», 2003. — 192 с.

197. Саніахметова Н.О. Підприємницьке право: Навч. посібник, 2-ге вид. — К.: А.С.К., 2002. — 912 с.

198. Шевченко Н. М. Анулювання ліцензії на певний вид господарської діяльності як адміністративно-господарська санкція / Н. М. Шевченко // Університетські наукові записки. - 2005. - № 4. - С. 164-167. - Режим доступу:http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2005_4_31.pdf

199. Адміністративне право України у структурно-логічних схемах (загальна частина): навч. Посібник./[Т.О.Мацелик, М.В.Коваль, В.Р.Біла, та ін.]; за агред.к.ю.н., доцента Т.О. Мацелик. – Ірпінь : Видавництво Національного університету ДПС України, 2012. – 242 с.

200. Кузьменко О.В. Природа реєстраційного провадження / О.В. Кузьменко // Вісник Академії митної служби України. Серія : «Право». – 2009. – № 1 (2). – С. 81-87.

201. Юшкевич О.Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб- підприємців: Дис. канд. юрид. наук. – Харків, 2007. – 230 с.

202. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон N 99-ФЗ от 04.05.2011/ "РГ" – Федеральный выпуск №5473 . – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2011/05/06/license-dok.html>

203. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг: Постанова Кабінету Міністрів України / Офіційний вісник України – 2007 р., № 60. – ст. 2379.

204. Про затвердження Порядку здійснення контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження туроператорської діяльності та форми акта проведення планової (позапланової) перевірки додержання ліцензіатом Ліцензійних умов: Наказ Міністерства інфраструктури України / Офіційний вісник України від 13.09.2013 – 2013 р. – № 68. – ст. 2511

205. Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами : Наказ Мінприроди України від 04.11.2011 № 434/ Офіційний вісник України – 2013 р. – № 64. – ст. 2342

206. Порядок зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 № 816 / Офіційний вісник України від 09.07.2013 – 2013 р. – № 49. – ст. 1761.

207. Про електроенергетику: Закон України: від 16.10.1997 № 575/97-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 1. – ст.1. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.

208. Саниахметова Н. Санкции, применяемые к предприятиям при осуществлении лицензирования предпринимательской деятельности, и правовые средства защиты от их необоснованного применения // Предпринимательство, государство и право. – 1998. - № 10. - С. 6-9.

209. Підприємницьке право: Підручн. / За ред. О.В. Старцева / 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Істина, 2005. - 600 с.

210. Лук'янець Д. До проблеми систематизації заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб // Підприємництво, господарство і право. – 2005. - № 11. - С. 12-16.

211. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із створенням, реорганізацією та ліквідацією підприємств: роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 12.09.96р. № 02-5/334 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. - № 1.

212. Феделеш М.М. Держателі реєстрів як суб'єкти реєстраційної діяльності органів Міністерства Юстиції України / М.М. Феделеш // Адміністративне право і процес. - №2(12). – 2015. – С.63-69

213. Про результати ліцензування, акредитації та атестації : Наказ мон від 05.12.14 №3090Л [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://ak.gov.ua/protokolu-zasidanj>

214. Єдиний ліцензійний реєстр: Офіційний сайт Державного підприємства «Інформаційно - ресурсний центр» [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://irc.gov.ua/ua/reestr_elr
215. Галаган А. Административная ответственность в СССР / Галаган А. – Воронеж, 1976. – 252 с.
216. Якуба О.М. Административная ответственность / Якуба О.М. – М., Юрид. лит., – 1973. – 152 с.
217. Лунев А.Е. Административная ответственность в СССР / Лунев А.Е. – М.: Юрид. лит., 1963. – 120 с.
218. Додин Е. В. Основания юридической ответственности: Автореф. дис... к-та юрид. наук. – М., 1965. – 23 с.
219. Лазарев Б.М. Административная ответственность / Лазарев Б.М. – М.: Изд. Моск. ун-та., 1976. – 63 с
220. Пригоцький В.А. Щодо питання адміністративної відповідальності юридичних осіб/ В. А. Пригоцький// теорія і практика.– 2009.– № 8 (58). –с. 56.
221. Дяченко О. Визначення суб'єкта адміністративного правопорушення та його загальних ознак: окремі проблеми // Право України. – 2001. - № 8. - С. 83-86.
222. Максимов И.В. Система административных наказаний: понятие и признаки // Государство и право. – 2005. –№ 4. – С. 18–26.
223. Парций Я. Комментарий Федерального Закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” // Хозяйство и право. – 2002. –№ 5. – С. 40–49.
224. Лук'янець Д. Юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності // Підприємництво, господарство і право. – 2000. – № 4. – С. 52-56.

225. Голосніченко І.П. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // Право України. – 2002. – № 10. – С. 20–24

226 Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 19 с.

227. Лилак Д. Адміністративна і цивільно-правова відповідальність юридичних осіб у сфері економічних відносин (колізії теорії і проблеми практики) // Право України. – 2000. – № 1. – С. 24 – 31.

228 . Когут О.В. особливості адміністративних проваджень у справі про недобросовісну конкуренцію: дис....канд.юрид наук:12.00.07/О.В.Когут – Ірпінь, 2004. – 220 с.

229. Проект Кодексу про адміністративні проступки №5558, підготовлений робочою групою КМУ [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5

230. Адміністративно-деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції до реформування в Україні / автор-упорядник О.А.Банчук. – К, 2007. – 912 с.

231. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: автореф. дис. ... д)ра юрид. наук. – К., 2007. – 35 с.

232. Дудоров О.О., Мельник М.І., Хавронюк М.І. Злочини у сфері підприємництва: Навчальний посібник. – Київ: Атіка, 2001. - 608 с.

233. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001/ – N 25–26, ст.131

234. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності : Закон України від 15.11.2011 //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, N 25, ст.263

235. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків : Проект Закону [Електронний ресурс] : Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55214

236. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55214

237. Кодекс законів про працю України : Кодекс України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

238. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2016 - № 4 - ст.43

239. Кабанченко М. О. особливості дисциплінарної відповідальності // М. О. Кабанченко. - 2013 -№1(10). – С.40-43

240. Шапочкіна М.В. Фінансові санкції як основний захід адміністративної відповідальності у сфері ліцензування / М. В. Шапочкіна // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – №5. – С. 248–251

241. Свіріденко А. «Алкогольна» та «тютюнова» ліцензії: усе, що ви хотіли знати і не побоялися запитати / А.Свіріденко // Податки та бухгалтерський облік. – 2016. – № 54 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/nibu/2016/july/issue-54/article-19243.html>

242. Пишний А.Г. Інститут податкового примусу // Міжнародно-практична конференція Чернівецького державного університету. – 1996. – Вип.1. – С. 211–221.

243. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: Дис.. канд. юрид. наук. / С.В. Евдокимов - Н. : Новгород, 1999

244. Офіційний сайт Управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Дніпропетровській області. Режим доступу: <http://udvs-dp.gov.ua/news/article/324>

245. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень Мін'юст України; Наказ від 02.04.2012 № 512/5 // Офіційний вісник України – № 27– ст. 23, – ст.1018

246. Дорогих В.М. Адміністративний штраф та неоподаткований мінімум доходів громадян у правозастосовчій практиці / В.М.Дорогих. // Митна справа. - №1 (73). – 2011. – частина 2. - С.467 - 469

247. Чубук Л.П. Теоретико-методологічні основи обґрунтування розміру штрафів за порушення ліцензійних умов у сфері телерадіомовлення / Л.Чубук // Теоретичні та прикладні питання економіки. - №27, Т.1. – с. 260-271

248. Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения : Методические рекомендации для контрольно-надзорных органов природоохранных органов стран ВЕКЦА / Директорат по охране окружающей среды, ОЕСР. – OECD. - 2009 – 36 - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/eap>

249. Про систему валютного регулювання та валютного контролю» від 19 лютого 1993 року №15-93 // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 1993 р. - № 17 - Ст. 184

250. Реформа дерегулювання в Україні: втрачені можливості : аналіт. звіт. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІТ, 2012. – 100 с.

251. Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования // Вопросы экономики. – 2001. – № 5.

252. Нагорная Н. Лицензирование сегодня: некоторые аспекты правового регулирования // Государ: ство и право: теория и практика. – 2002. – Вып. 1. – С. 125–140.

253. Власюк А.В. Зарубіжний досвід використання дозвільних процедур у сфері підприємницької діяльності/Право і суспільство. - №2. – 2014. - С.76-80

254. Офіційний сайт Національна комісія по комунікаціям Грузії - <http://www.gncc.ge/en/the-commission/about-commission>

255. Коваленко А. Н. Саморегулирование строительной деятельности в странах Евросоюза / А. Н. Коваленко От государственного регулирования в строительстве – к саморегулированию // Сборник материалов. – М.: Граница, 2006. – С. 67–72

256. Самойлов А.С., Казинец Л.А. Некоторые вопросы саморегулирования строительной деятельности в зарубежной практике //А.С. Самойлов, Л.А. Казинец / Вестник МГЛУ. - №550 – с.229-245

257. Галасюк С.С. Стандартизація, сертифікація туристичних послуг та ліцензування туристичної діяльності : навчальний посібник / С. С. Галасюк. – Одеса : Астропринт, 2011. – 234 с.

258. Emily Delbridge. What is the Difference Between a Suspended License and a Revoked License? : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://carinsurance.about.com/od/High-Risk-Insurance/fl/What-is-the-Difference-Between-a-Suspended-Licenseand-a-Revoked-License.htm>

259. Шапочкіна М.В. Адміністративно-припинювальні санкції у сфері ліцензування : теорія та практика / М.В. Шапочкіна // Часопис Київського університету права – 2015. –№3. – С. 164 – 167

260. Private Security Industry Act (PSIA) 2001 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/home.aspx>

261. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 186 с.

262. Гражданский кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 03.07.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

263. Банковский кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 25 окт. 2000 г., № 441-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.06.2010 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

264. Положение о порядке лицензирования видов деятельности, связанных со специфическими товарами (работами, услугами) : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 16 февр. 2012 г. № 71 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012

265. Соглашение о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами : [заключено в г. Москве 9 июня 2009 г.] : в ред. Решения Комиссии Тамож. союза от 146 22.06.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

266. Положение о порядке лицензирования в Республике Беларусь ввоза и вывоза специфических товаров (работ, услуг) : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2006 г., № 460 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 27.06.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

267. Положение о лицензировании отдельных видов деятельности : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 1 сент. 2010 г., № 450 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 21.06.2012 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

268. Банковский кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 25 окт. 2000 г., № 441-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.06.2010 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

²⁶⁹ О деятельности коммерческих банков : Закон Грузии от 23/02/1996 №121. - Парламентские ведомости, 1996. - №003

270. Соглашение о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами : [заключено в г. Москве 9 июня 2009 г.] : в ред. Решения Комиссии

Тамож. союза от 146 22.06.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

271. Міністерство економіки, промисловості і зайнятості Франції [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.tourisme.gouv.fr>

272. Офіційний сайт Національної комісії по комунікаціям Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : - <http://www.gncc.ge/en/the-commission/about-commission>

273. А. Рихтер Правовые основы лицензирования телерадиовещания: опыт государств Центральной Азии и Южного Кавказа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31147790#pos=89;-172

274. О деятельности коммерческих банков : Закон Грузии от 23/02/1996 №121. - Парламентские ведомости, 003, 23/03/1996

275. Фармацевтичне законодавство Польщі: Ліцензування оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, відповідальність за правопорушення у цій сфері: Офіційний сайт Державної служби з лікарських засобів у Дніпропетровській області. <http://region.diklz.gov.ua/control/dnp/uk/publish /article /574049>

276. Науменко Д. Європейські правила штрафування: бути чи не бути в Україні? / Д. Науменко, М. Голуб, А. Роснін // Європейська правда. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/07/2/7035469/>

277. Реалізація Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" від 02.03.2015 № 222-VIII [Електронний ресурс] : Офіційний сайт Державної регуляторної служби. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/5216.htm>

278. Сенякин И. Н. Специальные нормы советского пра - ва / И. Н. Сенякин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 97 с.

279. Уварова О. О. Роль принципів права у процесі правозастосування : дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Уварова. – Х., 2009 – 211 с

280. Москалюк О.В. Застосування правила пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням при подоланні змістовних колізій/О.В.Москалюк// Адвокат. - №11(134). – 2011. – с.25- 29

281. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право. – 240 с.