

У. А. Волинець

молодший науковий співробітник
відділу регіональної фінансової політики

ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ОДИН ІЗ ШЛЯХІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено сутність та особливості ліцензування, визначено потребу його запровадження з метою утвердження соціально відповідальної діяльності. Запропоновано шляхи зміни порядку видавання ліцензій для поліпшення стану ліцензування в Україні, розглянуто іноземний досвід позитивного впровадження ліцензування.

Ключові слова: ліцензування, регулювання, соціальна відповідальність, соціальна діяльність, суб'єкти економіки.

Volynets U. LICENSING AS A WAY OF GOVERNMENT REGULATION OF SOCIALLY RESPONSIBLE ACTIVITIES

The essence and peculiarities of licensing, identified the need to introduce it for the purpose of establishing socially responsible activities. The ways of changing the issuance of licenses to improve the licensing in Ukraine, international experience considered positive introduction of licensing.

Key words: licensing, regulation, social responsibility, social activities, economic actors.

Постановка проблеми. Держава для реалізації економічної політики застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Серед основних засобів такого регулятивного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання ч. 2 статті 12 Господарського кодексу України визначається ліцензування. На цей засіб покладається функція узгодження інтересів суб'єктів господарської діяльності з публічними інтересами всього суспільства. На теоретичному рівні ліцензування як засіб державного регулювання досліджений дуже мало, що заважає на практичному рівні належним чином застосовувати цей засіб для виконання тих функцій, які можна здійснювати лише через його реалізацію.

Відповідно до ч. 1 статті 14 Господарського кодексу України ліцензування є засобом державного регулювання у сфері господарювання, який спрямований на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. У статті 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (далі – Закон) ліцензування визначається як 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. Ліцензія в обох нормативно-правових актах визначається як документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Ліцензування є одним із видів зовнішньої перманентної легалізації діяльності суб'єкта господарювання. Передумовою ліцензування такої діяль-

ності є державна реєстрація. В установчих документах повинно бути безпосередньо визначено вид діяльності, що ліцензується. З моменту реєстрації суб'єкт господарської діяльності набуває спеціальної правосуб'єктності, яка полягає у визнанні за суб'єктом господарських відносин здатності мати і здійснювати, відповідно до офіційно зафіксованої мети, права та обов'язки. Правосуб'єктність реалізується через правовий режим, елементом чи умовою реалізації якого є отримання ліцензії та підпорядкованість діяльності ліцензійним умовам. Ліцензування є юридичним фактом (станом) для реалізації спеціальної правосуб'єктності, змістом такого юридичного факту є виконання обов'язку отримати ліцензію, для чого необхідно відповідати ліцензійним умовам.

В умовах ринкових відносин ліцензія є однією із пріоритетних цілей державного забезпечення безпеки громадян від негативних наслідків цивілізованого ринку. Ліцензування – один із засобів державного регулювання, що дозволяє державі досягти зазначеної мети. Ліцензія – це дозвільний документ, який підтверджує наявність у суб'єкта господарської діяльності можливостей і передумов для здійснення конкретного виду діяльності. Ліцензування дозволяє державі здійснювати контрольні функції через непрямий державний вплив, що базується перш за все на встановленні правових основ ліцензування. Система ліцензування в Україні – у процесі становлення. Про це свідчить велика кількість проблем і суперечностей, що виникають навколо питання ліцензування деяких видів господарської діяльності, а також суперечливий і складний процес формування системи органів ліцензування, що проходить з не виправданими витратами та збоями, що відображає проблеми і труднощі української економіки в період трансформації.

Процес формування системи органів ліцензування, який проходить з не виправданими витратами і збоями,

що відображає проблеми і труднощі української економіки в період трансформації, створили необхідність постійного внесення великої кількості змін і доповнень до чинних законів стосовно ліцензування, які розглядалися у Верховній Раді України дуже повільно до розробки єдиного закону прямої дії – Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. [3]. До речі, останні доповнення і зміни – від 19.10.2010.

Введення в дію механізму реалізації цього закону відобразило й коло поточних проблем, які потребують свого вирішення, а саме:

виведення з-під дії Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» діяльності, пов'язаної з оптовою і роздрібною торгівлею алкогольними напоями та тютюновими виробами, уможливило розвиток українських негативних явищ (за цього в жодному законі, що регламентує на даний час операції з алкоголем і тютюном, не визначені навіть норми анулювання ліцензій);

за півроку дії закону після початку його введення до нього було внесено шість змін, а наданий момент – 56. А це, у свою чергу, говорить про недосконалість цього закону та веде до збільшення видів господарювання, що підлягають ліцензуванню. Такими визнано випуск і проведення лотерей, здійснення нових видів будівельної та освітньої діяльності, автоперевезень, а водночас виведено з-під дії цього закону виробництво і торгівлю етиловим, коньячним і плодovým спиртом, торгівлю алкогольними напоями та тютюновими виробами. Проте до статей згаданого закону, що визначають правила поводження з ліцензіями, не внесено жодних змін; спостерігаються спроби вивести з-під дії Закону – єдиного закону прямої дії, в якому чітко прописані всі процедури щодо ліцензування, – окремі види господарської діяльності, а саме операції з цінними паперами, нафтою та газом, проведення лотерей тощо. Ці спроби не можна розцінювати інакше як намагання забезпечити суб'єктам підприємницької діяльності в цих сферах особливі, як правило, необґрунтовані умови, що говорять про певні вигоди окремим зацікавленим особам;

проявляють активність певні сили, котрі намагаються відкрито погіршити системи ліцензування, пробують ревізувати законодавчо визначену нову систему ліцензування, маючи на меті ввести додаткові і зазвичай безпідставні вимоги до ліцензіата;

більшість відомств намагаються вести додаткові вимоги стосовно отримання ліцензій. Тому досі в Міністерстві не зареєстровано усі ліцензійні умови;

відсутня відповідальність посадових осіб органів ліцензування у сфері ліцензування [4].

З іншого боку, розглядаючи сучасну ситуацію ліцензування в Україні, бачимо таку тенденцію, серед важливих переваг нової системи ліцензування господарської діяльності потрібно виділити таку: усі процедурні питання щодо видачі ліцензій, їх переоформлення, видачі дублікатів ліцензій, застосування санкцій чітко регулює закон. Завдяки цій обставині процедури ліцензування стають прозорішими, а чиновники втра-

чають можливість установлювати додаткові вимоги до підприємців [5].

Для поліпшення стану ліцензування в Україні було змінено порядок видачі ліцензії:

- новий порядок у сфері ліцензування підприємницької діяльності;
- рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається не пізніше ніж за 30 днів з дня одержання заяви та відповідних документів;
- упроваджена єдина уніфікована процедура оформлення, видачі, припинення, скасування та поновлення дії ліцензії;
- передбачена можливість продовження дії ліцензії на новий термін за заявою суб'єкта підприємницької діяльності.

Навіть із деякими змінами, які відбуваються у процесі уніфікації ліцензування і спрощення їх механізмів, існує ряд проблем:

- проблеми, які виникають у зв'язку з недосконалістю правового поля, такі як відсутність загального законодавчого акта, який би регулював сферу ліцензування (на даному етапі ця діяльність регламентується 23-ма законами);
- проблеми, які виникають у регіонах, такі як недостатнє фінансування, відсутність офіційних роз'яснень деяких нормативних актів;
- це проблеми, які виникають через зловживання органів, які видають ліцензії (вимагання непередбачених законодавством документів, несанкціоновані вимоги перераховувати кошти у позабюджетні фонди та ін.).

Ці проблеми можна вирішити передусім через приведення нормативних актів відомств у відповідність із чинним законодавством; прийняття єдиного закону, який би регламентував сферу ліцензування; запровадження позавідомчого принципу ліцензування підприємницької діяльності, який передбачає передавання функції ліцензування, майже пововини ліцензованих видів діяльності, місцевим органам виконавчої влади (облдержадміністраціям з наданням їм права за потреби делегувати повноваження районним органам).

Варто також зазначити і те, що позитивні зміни вже відбуваються, особливо у сфері регулювання господарської діяльності, зокрема про скорочення переліку її видів, заняття яким згідно з чинним законодавством потребує отримання ліцензії.

Після набуття чинності зазначеним змінам не підлягатимуть такі види діяльності:

- пошук корисних копалин, видобування корисних копалин із родовищ;
- виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;
- виробництво пестицидів;
- турагентська діяльність та інші.

Вироблення критеріїв введення ліцензування – надто тонке питання, щоб його можна було визначити в межах однієї статті. Адже надмірне збільшення таких критеріїв призведе до безпідставного збільшення видів діяльності, які потребуватимуть ліцензування, і, навпаки, умисне зменшення таких критеріїв призведе

до зменшення надходжень у Державний бюджет України. Крім того, при виробленні критеріїв введення ліцензування необхідно, щоб не були порушені права та свободи людини і громадянина. Досвід іноземних держав показує, що введення ліцензування може бути пов'язано з різними підставами.

На нашу думку, введення інституту ліцензування необхідно для забезпечення безпеки особистості, суспільства чи держави та захисту майнових інтересів громадян, юридичних осіб, забезпечення нормального ходу макроекономічних процесів і виконання управлінських функцій.

Регулювання роботи соціальних агенцій здійснюється у всьому світі і є засобом, який забезпечує реалізацію цілей офіційної соціальної політики. Ліцензування становить значну частину державного регулювання і ефективно застосовується в таких країнах, як Велика Британія, Іспанія, Люксембург, США, Франція, Угорщина, Болгарія. Суб'єкти зобов'язані забезпечити відповідність мінімальним умовам, які необхідні для отримання ліцензії. Коло вимог включає дотримання санітарних стандартів, протипожежної безпеки, кваліфікації кадрів та керівництва, ведення реєстраційних записів, правил і процедур взаємодії з клієнтом та інших стандартів. Якщо в ході перевірок виявиться, що надавач не дотримується мінімальних ліцензійних вимог, на нього накладаються штрафні санкції. Його можуть позбавити ліцензії або навіть ліквідувати установу, якщо є загроза безпеці чи здоров'ю користувачів.

Держава визначає обов'язковий перелік послуг або суб'єктів, які повинні отримати ліцензію. Перелік може формуватися залежно від цільової групи або типу закладу, або виду послуг і може визначатися як одним нормативним актом, так і міститися в різних документах. Наприклад, у Болгарії соціальні послуги надають органи місцевої влади та приватні установи (комерційні та некомерційні організації), а уряд здійснює фінансування та моніторинг надання послуг. Органи місцевої влади надають соціальні послуги за допомогою муніципальних установ.

Утім, обов'язково має бути створене відповідне законодавче поле. Скажімо, у Великій Британії є закон про соціальні стандарти. Усі надавачі послуг зобов'язані реєструватися в Національній комісії із соціальних стандартів, а в Уельсі – у Національній асамблеї. Реєструються навіть органи місцевої влади, які надають такі послуги.

Установлено відповідні правила й у Франції. Там підлягають ліцензуванню медичні та соціально-медичні установи, які дбають про немічних старих, інвалідів, допомагають дітям чи молодим матерям, які опинились у складних життєвих умовах, надають послуги з догляду вдома особам з фізичними чи психологічними вадами, опікуються інвалідами та безробітними під час професійної реабілітації.

Аналогічна ситуація в Угорщині, де набути статусу надавача соціальних послуг з денного та базового догляду можна лише після отримання ліцензії. У Болгарії всі надавачі соціальних послуг повинні реєструватися в Агенції соціальної допомоги при Міністерстві праці та соціальної політики. До того ж надавачі соціальних

послуг для дітей, окрім реєстрації, повинні отримати ліцензію від Державної агенції у справах захисту дітей. Ліцензія, як правило, надається на певний період, після завершення якого слід знову пройти кваліфікаційну перевірку.

На Заході особливого значення надають і контролю за діяльністю ліцензованих служб, більше знаного як супервізія. Супервізію проводять спеціально уповноважені інспектори. Наприклад, у Великій Британії Комісія у справах соціальної інспекції проводить перевірку, оцінку та перегляд усіх послуг, що надаються, включаючи приватні та добровільні служби і спеціальні департаменти в місцевих радах. Така Комісія також розглядає й скарги на постачальників соціальних послуг.

У Франції урядові органи, які надають ліцензії, призначають інспекторів для контролю за постачальниками соціальних послуг. Інспектори мають вільний доступ до всіх приміщень, які вони вважатимуть за потрібне перевірити, право опитувати обслуговуючий персонал та їхніх підопічних. В Угорщині використовується особлива процедура перевірки соціальних установ: усі вони підлягають контролю незалежно від форми власності та джерела фінансування. Контроль включає моніторинг діяльності певної установи на відповідність ліцензії, професійним та законним вимогам. Національне управління аудиту контролює витрати бюджетних коштів [1].

Проте ліцензування як інструмент регулювання застосовується не в усіх країнах. Наприклад, Німеччина, Швеція, Італія, Латвія, Фінляндія використовують інші шляхи регулювання – наприклад, реєстрацію або акредитацію, сертифікацію приватних і недержавних установ або індивідуальних фахівців, громадський контроль, інспектування державних стандартів і т. ін. Щоб бути акредитованим, надавач соціальних послуг повинен прийняти набір правил, де описані критерії доступу до їхніх послуг, функціонування організації й умови оцінки з боку користувачів та їхніх представників [2]. Цей механізм є аналогічним державній реєстрації згідно з типовим положенням про певний соціальний заклад, який застосовується в нашій країні. Атестацію можуть здійснювати кваліфікаційні комісії або професійні об'єднання.

Крім того, слід зауважити, що ліцензування само по собі не може забезпечити якість послуг та захист клієнта. Без відповідних стандартів, механізмів контролю й санкцій держава не може гарантувати якість. Коли весь регулятивний процес організований правильно, він стає ефективним інструментом, що об'єднує соціальну політику і соціальну практику. Більшість країн світу пов'язує регулювання з вимогами стандартів. Прагнення суб'єкта відповідати встановленим стандартам стимулює до поліпшення якості роботи, підтримування необхідного ресурсного забезпечення та кваліфікаційного рівня, ефективного управління.

Отже, система ліцензування в Україні перебуває у процесі становлення. Про це свідчить велика кількість проблем і суперечностей щодо питання ліцензування деяких видів господарської діяльності

в Україні, а також суперечливий і складний процес формування системи органів ліцензування. Та для поліпшення стану ліцензування в Україні відбуваються такі процеси, як зміни та доповнення до вже чинних законів, спрощення і зміна порядку видачі ліцензії і таке інше. Адже тільки за наявності ліцензії можна займатись тими чи іншими видами соціально відповідальної діяльності.

Ведення успішного бізнесу не можливе без чіткої законодавчої бази, без систематизованої врегульованої системи внутрішніх справ, що і призводить до неточностей у системі ліцензування країни, проте, попри певні труднощі, у країні все ж таки впроваджується нова, гармонізована з відповідними європейськими нормами система ліцензування деяких видів соціально відповідальної діяльності.

Список використаних джерел

1. Горелов Д. Роль громадського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.
2. Ньюмен К. Ліцензування соціальних послуг у європейських країнах / К. Ньюмен // Соціальна політика і соціальна робота. – 2004. – № 4. – С. 79–89.
3. Петрига Д. Як ліцензія з валових витрат перетворилась у нематактив / Д. Петрига // Все про бухгалтерський облік. – 2008. – № 95. – С. 6–9.
4. Шпомер А. Сутність і призначення спеціального порядку ліцензування деяких видів господарської діяльності / А. Шпомер // Підприємство, господарство. – 2009. – № 7. – С. 54–58.
5. Окремі проблеми у сфері ліцензування [Електронний ресурс] // Юридичний журнал. – 2003. – № 7. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=448>.

References

1. Gorelov D. Role of civil society in the reform of social services to the population [electronic resource]. – Access mode: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.
2. Newman K. Licensing of social services in European countries // Social policy and social work. – 2004. – № 4. – P. 79–89.
3. Petrosa D. License of gross expenses has become nemadectin // All of accounting. – 2008. – № 95. – P. 6-9.
4. Spomer A. Nature and purpose of a special procedure for the licensing of certain economic activities // Enterprise farming – 2009. – № 7. – P. 54–58.
5. Selected issues in the field of licensing [electronic resource] // Law journal. – 2003. – № 7. – Access mode: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=448>.