

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.97

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

Солошкіна І. В.,

доктор юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація Статтю присвячено вивченню порядку регулювання діяльності фінансових установ, зокрема порядку надання ліцензій. Проаналізовано суб'єктний склад відносин щодо легітимації учасників зазначених відносин, поняття та сутність ліцензії як документу дозволяючого характеру в контексті надання фінансових послуг в Україні.

Ключові слова: фінанси, фінансова діяльність держави, фінансова послуга, ринки фінансових послуг, державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг, ліцензія, ліцензійні умови.

Аннотация Статья посвящена изучению порядка регулирования деятельности финансовых учреждений, в частности порядка получения лицензии. Проанализирован субъектный состав участников данных правоотношений относительно легитимации участников отмеченных отношений, понятие и сущность лицензии как документа разрешительного характера в контексте предоставления финансовых услуг в Украине.

Ключевые слова: финансы, финансовая деятельность государства, финансовая услуга, рынки финансовых услуг, государственное регулирование деятельности по оказанию финансовых услуг, лицензия, лицензионные условия.

Annotation The paper studies the system for regulating the activities of financial institutions, in particular the procedure to obtain a license. Analyzed data subject structure of legal relations of the parties regarding the legitimation of participants mentioned relations, the concept and nature of the license as a document allowing character in the context of the provision of financial services in Ukraine.

Key words: finance, financial state, financial services, markets, financial services, government regulation of financial services, license, licensing terms.

Регулюючи діяльність фінансових установ, держава має у своєму розпорядженні декілька способів (форм) впливу на них, важливе місце серед яких належить ліцензуванню.

Ліцензування діяльності відіграє важливу роль у адміністративно-правовому регулюванні підприємництва [1, с. 646]. Ліцензування виступає засобом державного регулювання господарської діяльності [2, с. 56]. Ліцензування є комплексним правовим інститутом, оскільки поєднує в собі норми адміністративного та цивільного права [3, с. 7]. Ліцензування, зокрема, визначається як особливий адміністративно-правовий режим – порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливий зв'язок взаємодіючих між собою дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, що створюють особливу спрямованість правового регулювання [3, с. 8].

Слід відзначити, що Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» не містить чіткого визначення понять «ліцензування» та «ліцензія», однак їх офіційні тлумачення є в інших нормативно-правових актах, що регулюють діяльність з надання фінансових послуг. Так, у Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 року № 1775-III закріплено, що ліцензування – це 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 [4]. А ліцензія являє собою документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов [3].

У Господарському кодексі України, ст. 14 встановлено, що ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання-ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов [5].

Також слід відзначити Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 року № 2121-III, в якому закріплено, що банківська ліцензія являє собою документ, який видається Національним банком України в порядку і на умовах, визначених у цьому Законі, на підставі якого банки та філії іноземних банків мають право здійснювати банківську діяльність [6].

Необхідно зауважити на тому, що у юридичній науковій літературі існують різні погляди на сутність та призначення інституту ліцензування. Так, наприклад, А. В. Гушин вважає, що ліцензування є інститутом адміністративного права, який являє собою систему адміністративно-правових норм, що регулюють відносини в галузі надання ліцензій, за допомогою яких здійснюється нагляд за дотриманням правил ліцензування певних видів діяльності відповідними суб'єктами, а також притягають до відповідальності порушників цих правил [7, с. 25].

Існує точка зору, відповідно до якої ліцензування – це підгалузь адміністративного права та форма державного адміністративного впливу на

економічні процеси для приведення їх у відповідність із інтересами суспільної та державної користі [8, с. 12].

Е. Е. Бекірова уявляє процедуру ліцензування певних видів діяльності, яка полягає в посвідченні компетентним органом ліцензування права суб'єкта господарювання здійснювати конкретний вид діяльності [9, с. 6].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко пишуть, що важливу роль у адміністративно-правовому регулюванні відіграє ліцензування діяльності. У Концепції розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами зазначено, що ліцензування є складовою частиною державного регулювання підприємництва в Україні. Воно спрямоване на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та впроваджується відповідно до Конституції України щодо права кожного на здійснення підприємницької діяльності, не забороненої законом. Головним завданням ліцензування є захист інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів діяльності [10, с. 505].

Н. І. Матузов та А. В. Малько вважають, що ліцензування, яке покликане вводити бізнес у цивілізоване русло, створювати для нього законні межі, стало в сучасних умовах могутнім важелем влади бюрократії, що стримує підприємство, і значним фактором підвищення цін на внутрішніх ринках [11, с. 16]. К. Ю. Тот'єв, хоча і не заперечує значущість ліцензування, зазначає, що інститут ліцензування часто використовується чиновниками для досягнення своїх корисливих цілей шляхом створення необґрунтованих перешкод діяльності господарюючих суб'єктів (неправомірне введення ліцензування, незаконна вимога додаткових документів і протиправна відмова у видачі ліцензії, покладання функцій ліцензування на комерційні організації) [12, с. 4].

С. Е. Жилінський вважає, що ліцензування є юридичним засобом обмеження правоздатності підприємницьких організацій, але засобом корисним і необхідним, що встановлює додаткові правові гарантії нормального функціонування ринкової економіки і конкуренції. Воно оберігає економіку від можливих деформацій, проникнення на ринки з пропозиціями товарів, робіт і послуг некваліфікованих людей, які не мають необхідної матеріальної бази для здійснення підприємницької діяльності, захищає учасників ринкових відносин, включаючи самих підприємців, а не тільки споживачів, від різного роду пройдисвітів [13, с. 129].

В. Б. Авер'янов пропонує розуміти ліцензування як субінститут адміністративного права, що визначає один з методів державного управління. При цьому субінститути науковець визначив як такі нормативні утворення, які виступають як допоміжні «будівельні конструкції» для інститутів і підгалузей адміністративного права [14, с. 129].

Держава, регулюючи ліцензійні відносини, діє із застосуванням адміністративно-правових заходів. До останніх, нарівні з контролем за дотриманням ліцензіатом ліцензійних вимог та умов, належать: зупинення дії ліцензії, поновлення дії ліцензії,

переоформлення ліцензії, формування та ведення реєстру ліцензій.

Отже, ліцензування є важливим засобом управлінського впливу на ті сфери діяльності, в яких суворе дотримання та неухильне виконання суб'єктами параметрів і визначеної правової поведінки має особливе суспільне значення. Його сутністю є санкціонування, тобто офіційне визнання державою в особі компетентних органів та посадових осіб за відповідними суб'єктами прав на заняття окремими видами діяльності. Звідси ліцензування діяльності фінансових установ являє собою інститут адміністративного права, змістом якого є відносини між компетентними органами влади та фінансовими установами щодо визнання за останніми у встановленому законом порядку права на здійснення конкретних видів фінансової діяльності, зокрема щодо надання фінансових послуг.

Головним завданням ліцензування діяльності фінансових установ є захист інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів фінансової діяльності.

Ліцензування у сфері банківської діяльності та діяльності з надання інших фінансових послуг має специфічні риси. Спеціальними законами, які регулюють відносини ліцензування у сферах банківської діяльності та діяльності з надання фінансових послуг, є Закони України «Про банки і банківську діяльність» [6], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [15], Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні [16], Постановою Правління Нацбанку України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів Національного банку України» [17], Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії, видачі дублікату та копії ліцензії» [18] і ін.

Ліцензування ототожнюється з наданням державою юридичній особі, зареєстрованій у якості фінансової установи, права на вчинення дій, що становлять предмет діяльності фінансової установи (здійснення фінансових операцій), шляхом видачі ліцензій та / або дозволів. Процедура ліцензування на ринках фінансових послуг торкається не власне фінансових установ чи їх діяльності в цілому, а лише операцій, що вони здійснюють [19, с. 75].

Фінансова установа, яка прагне отримати ліцензію на здійснення того чи іншого виду фінансової діяльності, є ліцензіатом. А визначені законодавством органи влади, що здійснює ліцензування, є органом ліцензування. На сьогодні органами ліцензування діяльності фінансових установ є:

– Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), яка є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України [20];

– Національний банк України, який є центральним банком України, особливим центральним органом

державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, Законом України «Про Національний банк України» та іншими законами України [21];

– Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, та здійснює державне регулювання ринку цінних паперів [22].

Для того щоб отримати ліцензію на здійснення своєї діяльності фінансова установа повинна відповідати ліцензійним умовам та дотримуватися їх під час її здійснення. Ліцензійні умови – це установлений з урахуванням вимог законів вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні певних видів діяльності, що підлягають ліцензуванню [23].

Будь-яка ліцензія є не лише правом на певний вид діяльності. Наявність такої ліцензії не має сенсу без наміру здійснювати вказану у ній діяльність, а отже, набувати нових прав та обов'язків. Отже, наявність у фінансової установи ліцензії є не лише підтвердженням правоздатності цієї фінансової установи, але і впливає на її дієздатність [19, с. 75].

Відповідно до ст. 34 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, у межах своєї компетенції видає ліцензії для здійснення фінансовими установами:

- 1) страхової діяльності;
- 2) діяльності з надання послуг накопичувального пенсійного забезпечення;
- 3) надання фінансових кредитів за рахунок залучених коштів;
- 4) діяльності з надання будь-яких фінансових послуг, що передбачають пряме або опосередковане залучення фінансових активів від фізичних осіб.

При цьому, зазначеним Законом України передбачено, що здійснення такої діяльності дозволяється тільки після отримання відповідної ліцензії. Особи, винні у здійсненні діяльності без ліцензії, несуть відповідальність згідно із законами України. Ліцензія, яка надається для здійснення діяльності з надання фінансових послуг, не може передаватися третім особам [15].

Особа, яка прагне здійснювати певний вид діяльності з надання фінансових послуг, що потребує ліцензування особисто або через уповноважений нею орган чи особу, звертається до національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії. До заяви додаються необхідні документи, перелік яких встановлюються законодавством.

Заява про видачу ліцензії та документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявнику з відміткою про дату прийняття документів органом ліцензування та підписом відповідальної особи [15].

У випадку залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду заявник повідомляється в письмовій

формі із зазначенням підстав залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду у строки, передбачені для видачі ліцензії. Однак залишення заяви без розгляду не позбавляє особу після усунення причин, що були підставою для винесення рішення про залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду, повторно подати заяву про видачу ліцензії [15].

Рішення про видачу ліцензії чи відмову у ній Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, приймає у строк не пізніше ніж тридцять календарних днів з дати надходження заяви якщо законом, що регулює відносини у певних сферах діяльності, не передбачений інший строк видачі ліцензії на окремі види діяльності. Про це заявнику повідомляється у письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення. У рішенні про відмову у видачі ліцензії зазначаються підстави такої відмови.

Закон визначає чіткий перелік підстав, з яких може бути відмовлено у видачі ліцензії, а саме:

- 1) недостовірність даних у документах, поданих заявником, для отримання ліцензії;
- 2) невідповідність заявника згідно з поданими документами ліцензійним умовам, встановленим для певного виду діяльності, зазначеного в заяві про видачу ліцензії [15].

Особа, якій було відмовлено у видачі ліцензії на фінансову діяльність, може це рішення оскаржити у судовому порядку.

У разі прийняття позитивного рішення про видачу ліцензії національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, повинна оформити ліцензію не пізніше ніж за п'ять робочих днів з дня надходження документа, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії.

У ліцензії зазначаються:

- 1) найменування органу ліцензування, що видав ліцензію;
- 2) вид господарської діяльності з надання фінансових послуг, на право провадження якого видається ліцензія;
- 3) найменування юридичної особи;
- 4) ідентифікаційний код юридичної особи;
- 5) місцезнаходження юридичної особи;
- 6) дата прийняття та номер рішення про видачу ліцензії;
- 7) посада, прізвище та ініціали особи, яка підписала ліцензію;
- 8) дата видачі ліцензії та строк її дії [15].

Отже, порядок ліцензування діяльності фінансових має двояку природу, з одного боку – це правова процедура надання компетентними органами дозволів на здійснення певних видів діяльності, а з іншого – юридична процедура звернення осіб, що мають на меті здійснювати такі види діяльності, до зазначених уповноважених суб'єктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – 2-ге вид., допов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
2. Шпомер А. Ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності // Право України. – 2004. – № 2. – С. 55–58.

3. Шестак Л.В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2005. – 18 с.
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19 – 20, № 21-22. – Ст. 144.
6. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 року, № 2121-III (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6.
7. Гушин А.В. Лицензирование в Российской Федерации: правовые и организационные основы. – М., 2004. – 166с.
8. Багандов А.Б. Лицензионное право РФ/ Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., 2004. – 640с.
9. Бекірова Е.Е. Правове регулювання певних видів господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / НАН України; Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2006. – 17 с.
10. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
11. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовое стимулирование в условиях становления рыночных отношений // Государство и право. – 1995. – № 4. – С. 11-19.
12. Тотьев К. Лицензирование по новым правилам: необходимость и перспективы реформ // Хозяйство и право. – 2001. – № 12. – С. 3-10.
13. Жилинский С.Э. Правовая основа предпринимательской деятельности (предпринимательское право). – Курс лекций. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 672 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
15. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон від 12.07.2001 року № 2664-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – С. 82. – Ст. 1457. – Код акту 19665/2001.
16. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон від 30.10.1996 року № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
17. Про затвердження деяких нормативно-правових актів Національного банку України: Постанова Правління Нацбанку України від 08.09.2011 року № 306 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1203-11>.
18. Про затвердження Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії, видачі дубліката та копії ліцензії: Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 року № 817 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0854-13>.
19. Шамрай І. А. Правові основи створення фінансових установ в Україні та ліцензування їх операцій: дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І. А. Шамрай. – К., 2007. – 220 с.
20. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1070/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 31. – С. 9. – Ст. 1197.
21. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
22. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23.11.2011 року № 1063/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 31. – С. 9. – Ст. 1193.
23. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон від 01.06.2000 року № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.