

УДК 342.9

В.В. ПИЦИКЕВИЧ,
аспирант

Львовский государственный университет внутренних дел, г. Львов, Украина

ОСТАНОВКА ДЕЙСТВИЯ ЛИЦЕНЗИИ В СФЕРЕ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА УКРАИНЫ

В статье рассматривается вопрос о возможности, целесообразности и эффективности применения органами лицензирования остановки (приостановления) действия лицензии, в частности, в сфере топливно-энергетического комплекса Украины. Кроме этого, проведен сравнительный анализ остановки действия лицензии с другими мерами административного принуждения.

Ключевые слова: аннулирование лицензии; признание лицензии недействительной; отзыв лицензии; остановка (приостановление) действия лицензии; топливно-энергетический комплекс Украины.

По своей природе лицензирование – это достаточно простая форма государственного регулирования предпринимательства, а по существу – юридический запрет заниматься той или иной деятельностью без получения специального разрешения [1, с. 95]. После получения субъектом хозяйствования специального разрешения (лицензии) последний сможет осуществлять лицензированную деятельность. Тем не менее в случае нарушения лицензиатом правил осуществления лицензированной деятельности орган лицензирования имеет право применить к нарушителю меры воздействия, направленные на ограничение возможности осуществления субъектом хозяйствования лицензированной деятельности.

Согласно нормативно-правовым актам, в частности, в сфере топливно-энергетического комплекса Украины, одной из эффективных мер воздействия на лицензиата-нарушителя является остановка действия лицензии на осуществление субъектом хозяйствования определенного вида хозяйственной деятельности. Однако из системного анализа законодательства в сфере топливно-энергетического комплекса Украины следует, что орган лицензирования не наделен полномочиями остановить действие лицензии по транспортировке нефти, нефтепродуктов магистральными трубопроводам. Более того, специальный закон в сфере лицензирования – Закон Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 г. № 1775-III предоставляет право органу лицензирования признать лицензию недействительной, аннулировать его,

но не предоставляет право остановить (приостановить) действие лицензии.

Описанная выше ситуация обуславливает неполноту правового регулирования общественных отношений, что по мнению Конституционного Суда Украины, изложенному в решении Конституционного Суда Украины № 7-рп/2001 от 30 мая 2001 г., не отвечает конституционному определению Украины как правового государства¹.

Анализом вопроса остановки (приостановления) действия лицензии занимались Д.Н. Бахрах, П.М. Пальчук, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, К.Ю. Тотьев, Л.В. Шестак и др. Однако комплексного исследования относительно остановки действия лицензии в сфере топливно-энергетического комплекса Украины не осуществлялось.

Целью данной статьи является проведение сравнения остановки действия лицензии с другими мерами административного принуждения и выяснения сущности, целесообразности, возможности применения органами лицензирования остановки действия лицензии, в частности, в сфере топливно-энергетического комплекса Украины.

Обеспечение экономики и социальной сферы страны основными видами энергоносителей (электрической и тепловой энергией, моторными и котельно-печными видами топлива) и сырьевыми ресурсами для нужд химии, нефте- и

¹ Решение Конституционного Суда Украины по делу № 1-22/2001 (дело об ответственности юридических лиц) от 30 мая 2001 г. № 7-рп/2001 // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 24. – Ст. 1076.

углехимии, металлургической промышленности (коксовым углем, продуктами нефте-и газопереработки) возлагается на топливно-энергетический комплекс Украины². Согласно ст. 9 Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 г. № 1775-III, деятельность в сфере топливно-энергетического комплекса Украины подлежит лицензированию, что возлагает обязанность на субъекта хозяйствования получить лицензию на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины.

Следует обратить внимание на то, что наличие действующей лицензии у субъекта хозяйствования не является гарантией беспрепятственного осуществления им лицензируемой деятельности, так как орган лицензирования в соответствии со ст. 6 Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 г. № 1775-III имеет право признать лицензию недействительной или аннулировать ее. Аннулирование лицензии – лишение лицензиата органом лицензирования права на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности³. Признание лицензии недействительной имеет аналогичное последствие в случае непереоформления лицензиатом лицензии в установленный срок. Принятие же органом лицензирования решения о признании недействительной лицензии, которая была переоформлена, носит исключительно процессуально-технический характер и отрицательно не влияет на лицензиата, так как субъект хозяйствования не лишается права на осуществление лицензированной деятельности. Специфическим случаем признания лицензии недействительной является обращение субъекта хозяйствования в установленный срок к органу лицензирования для получения оформленной лицензии, так как субъект хозяйствования теряет право осуществле-

ния лицензированной деятельности фактически не получив его.

Статьей 4 Закона Украины «О предпринимательстве» в редакции закона от 29 января 1998 г. было предусмотрено право органа, выдающего лицензию остановить действие лицензии на определенный срок в случае нарушения субъектом предпринимательской деятельности лицензионных условий; невыполнения субъектом предпринимательской деятельности в определенный срок обязательных для выполнения распоряжений относительно соблюдения лицензионных условий органа, специально уполномоченного Кабинетом Министров Украины, или органа, выдавшего лицензию⁴. Однако, несмотря на недействительность соответствующей нормы, отдельными законодательными актами в сфере топливно-энергетического комплекса Украины все-таки предусмотрена дополнительная мера воздействия на лицензиата, отличающаяся от признания лицензии недействительной и аннулирования ее, это – остановка действия лицензии.

Так, исходя из норм ст. 24 Закона Украины «Об электроэнергетике» от 16 октября 1997 г. № 575/97-ВР, орган лицензирования в случае нарушения лицензиатом условий и правил осуществления лицензированной деятельности вправе применить к такому лицензиату санкцию в виде остановки действия лицензии. Об остановке действия лицензии указано в ст. 16 Закона Украины «О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии» от 11 января 2000 г. № 1370-XIV; в ч. 4. ст. 23 Закона Украины «Об основах функционирования рынка природного газа» от 8 июля 2010 г. № 2467-VI. Согласно вышеуказанным нормам законов, орган лицензирования вправе также аннулировать лицензию. Более того, в ч. 1 ст. 239 Хозяйственного кодекса Украины указано, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями и в порядке, установленном законом, могут применять к субъектам хозяйствования административно-хозяйственные санкции, к которым в том числе

² Энергетическая стратегия Украины на период до 2030 г., одобрена распоряжением Кабинета Министров Украины от 15 марта 2006 г. № 145-р. – URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/kr06145a.doc>

³ Закон Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 г. № 1775-III // Официальный вестник Украины. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.

⁴ Закон Украины «О предпринимательстве» от 7 февраля 1991 г. № 698 // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1991. – № 14. – Ст. 168.

относятся остановка и аннулирование действия лицензии на осуществление субъектом хозяйствования определенных видов хозяйственной деятельности⁵.

Таким образом, ошибочной является позиция Л.В. Шестак, которая считает, что в украинском законодательстве, в отличие от российского, отсутствует разграничение остановки и аннулирования действия лицензии [2, с. 90].

В п. 1.3 главы четвертой Порядка остановки действия и аннулирования лицензии на отдельные виды профессиональной деятельности на фондовом рынке, утвержденного решением Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку от 23.06.2006 № 432, указано, что основанием для аннулирования лицензии (копии лицензии) является отзыв лицензии на осуществление банковских операций – для банков⁶. В связи с этим следует, что следствием отзыва лицензии является ее аннулирование, однако ни в коем случае не ее остановка.

Цель отзыва и аннулирования лицензии есть лишение права субъекта хозяйствования осуществлять лицензированную деятельность на основе конкретно выданной лицензии. Отзыв лицензии и аннулирование лицензии являются практически тождественными понятиями. Аналогичной позиции придерживаются Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, которые указывают, что лицензия может быть отозвана (аннулирована) [3, с. 459].

Поэтому нельзя согласиться с мнением Л.В. Шестак о том, что одним из видов остановки лицензии должен быть ее отзыв [2, с. 90]. Не считает возможным применение такой меры воздействия на нарушителя-лицензиата с целью защиты публичных интересов, как отзыв лицензии и П.М. Пальчук [4, с. 215].

⁵ Хозяйственный кодекс Украины от 16 января 2003 г. // Официальный вестник Украины. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

⁶ «Об утверждении Порядка остановки действия и аннулирование лицензии на отдельные виды профессиональной деятельности на фондовом рынке» от 23 июня 2006 г. № 432»: Решение Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку // Официальный вестник Украины. – 2006. – № 34. – Ст. 2436.

Вместе с тем не представляется вполне правильной позиция П.М. Пальчука, который утверждает, что после вступления в силу ГК Украины органы лицензирования могут применять в случае выявления нарушений лицензионных условий в деятельности лицензиата такую меру, как приостановка действия лицензии в соответствии со ст. ст. 239, 246 ГК Украины [4, с. 214–215].

Из анализа ст. 239 ГК Украины следует, что она носит исключительно информационный характер и не наделяет все органы лицензирования полномочиями остановить (приостановить) действие лицензии. Орган лицензирования вправе остановить действие лицензии только при условии наличия у него таких полномочий и в порядке, установленном законом. Следовательно, ГК Украины не предоставляет органам лицензирования права остановить (приостановить) действие лицензии, а лишь указывает на возможность применения компетентным органом соответствующей меры воздействия (санкции) при условии наличия у него соответствующего права.

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков приостановление действия лицензии считают мерой административного принуждения [3, с. 459]. К.Ю. Тотьев указывает, что нарушение лицензионных требований и условий влечет за собой применение особых последствий (санкций), одним из которых является приостановление действия лицензии [5, с. 9]. Вместе с тем об остановке (приостановке) действия лицензии указано в законодательстве других государств. Так, остановка (приостановка) действия лицензии предусмотрена ст. 20 Федерального Закона Российской Федерации «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ; ст. 49 Закона Республики Казахстан «О лицензировании» от 11 января 2007 г. № 214-III; ст. 34 Закона Республики Армения «О лицензировании» от 30 мая 2001 г., ЗР-193; ст. 22 Закона Республики Узбекистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 мая 2000 г. № 71-II; п. 76 Положения «О лицензировании отдельных видов деятельности», утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 01 сентября 2010 г. № 450.

Приостановка (остановка) действия лицензии означает временное приостановление реализации прав, вытекающих из лицензии, в связи с возникновением указанных в законе обязанно-

стей [5, с. 9]. Приостановка действия лицензии в сфере топливно-энергетического комплекса Украины – административное наказание лицензиата-нарушителя, которое заключается в остановке (приостановке) осуществления субъектом хозяйствования лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины с целью принуждения лицензиата-нарушителя привести свою лицензированную деятельность в соответствии с законодательством.

Согласно ст. 16 Закона Украины «О разрешительной деятельности в сфере использования ядерной энергии» от 11 января 2000 г. № 1370-XIV, решение об остановке действия лицензии подлежит немедленному выполнению. Таким образом, в случае нарушения субъектом хозяйствования лицензионных условий остановка действия лицензии по скорости реагирования является даже более эффективной мерой воздействия, чем аннулирование лицензии, поскольку в таком случае, согласно ст. 21 Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 г. № 1775-III, решение об аннулировании лицензии вступает в силу через тридцать дней со дня его принятия и может быть принято только в случае повторного нарушения лицензиатом лицензионных условий.

Остановка действия лицензии широко применяется органами лицензирования в сфере топливно-энергетического комплекса Украины. Например, НКРЭ остановила действие лицензии на передачу электрической энергии местными (локальными) электрическими сетями, выданной ОАО «Луганскоблэнерго» (Постановление НКРЭ от 23.12.2011 № 23); НКРЭ остановила действие лицензии на поставку электрической энергии по регулируемому тарифу, выданной ГП МОУ «102 предприятие электрических сетей», в части купли-продажи электрической энергии (Постановление НКРЭ от 30.03.2006 № 408); НКРЭ остановила действие лицензии на поставку электрической энергии по нерегулируемому тарифу ЗАО «Димелот» (Постановление НКРЭ от 01.09.1999 № 1142). При этом следует учесть, что обязательным условием легитимности остановки действия лицензии является не только принятие соответствующего решения компетентным органом в способ и в порядке, предусмотренном законом, но и доведение до сведения лицензиата-нарушителя информации

об остановке действия лицензии, так как при фактическом наличии специального разрешения (лицензии) и отсутствия информации у субъекта хозяйствования об остановке его действия у лицензиата нет правовых оснований считать, что он не имеет права осуществлять соответствующий вид деятельности. Аналогичной позиции придерживается Высший хозяйственный суд Украины, который в принятом им постановлении по делу № 5002-32/3615-2011 от 25 июля 2012 г. согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанции об отсутствии в действиях субъекта хозяйствования полного состава правонарушения, поскольку доказательств информирования субъекта хозяйствования об остановке действия специального разрешения не было предоставлено⁷.

Подводя итог, следует отметить, что отзыв (аннулирование) лицензии направлен на лишение права субъекта хозяйствования осуществлять лицензированную деятельность на основе конкретно-выданной лицензии. Остановка (приостановление) же лицензии направлено не на лишение, а на временное приостановление в течение определенного времени права субъекта хозяйствования осуществлять лицензированную деятельность на основе конкретно-выданной лицензии. Следовательно, отзыв лицензии не является и не может быть одним из видов остановки действия лицензии.

Что касается остановки действия лицензии в сфере топливно-энергетического комплекса Украины, то данная мера административного принуждения является санкцией, эффективным инструментом, направленным на немедленное прекращение нарушения субъектом хозяйствования лицензионных условий по конкретным видам деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины и на избежание непоправимых негативных последствий, которые могли бы настать при условии дальнейшего осуществления лицензиатом лицензированной деятельности. Однако такая эффективная мера административного принуждения, как остановка действия лицензии, не предусмотрена Законом Украины «О лицен-

⁷ Постановление Высшего хозяйственного суда Украины по делу № 5002-32/3615-2011 от 25 июля 2012 г. – URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>

зировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня 2000 г. № 1775-III, что является существенным пробелом в действующем законодательстве. В связи с этим исключительно тот орган лицензирования вправе остановить действие лицензии по осуществлению конкретного вида хозяйственной деятельности, который наделен соответствующими полномочиями в порядке применения им соответствующей меры административного принуждения, установленной законом.

При такой ситуации в правовой системе государства созданы неравные условия и отдельные органы лицензирования безосновательно лишены права на применение к лицензиату-нарушителю остановки действия лицензии на осуществление конкретного вида хозяйственной деятельности.

Для урегулирования данной ситуации предлагаем предусмотреть в Законе Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» возможность органу лицензирования в случае выявления грубого нарушения лицензиатом лицензионных условий остановить действие лицензии путем вынесения решения об остановке действия лицензии, которое подлежит немедленному выполнению. При этом во избежание возможности злоупотребления органами лицензирования своими полномочиями необходимым считаем указать исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензиатом лицензионных условий в отношении каждого вида лицензируемой деятельности в лицензионных условиях

конкретного вида деятельности. Что же касается перечня грубых нарушений лицензиатом лицензионных условий в сфере топливно-энергетического комплекса Украины, то за его основу целесообразно взять перечень грубых нарушений, указанный в п. 1.4. Инструкции о порядке выдачи лицензий Национальной комиссией регулирования электроэнергетики на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, утвержденной Постановлением НКРЭ от 06.10.1999 № 1305. Однако и он требует более четкой детализации по конкретным видам хозяйственной деятельности в отдельных лицензионных условиях.

Список литературы

1. Ионова Ж.А. Правовые проблемы лицензирования предпринимательства в России // Правоведение. – 1996. – № 3. – С. 95–99.
2. Шестак Л.В. Отдельные проблемы действия лицензий во времени // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2005. – № 1. – С. 87–90.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
4. Пальчук П.М. Проблемы аннулирования лицензии на право осуществления хозяйственной деятельности по законодательству Украины // Государство и право: сборник научных трудов. Юридические и политические науки. Вып. 47. – Киев: Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, 2010. – С. 210–216.
5. Тотьев К.Ю. Лицензирование по новым правилам: необходимость и перспективы реформ // Хозяйство и право. – 2001. – № 12. – С. 3–10.

В редакцию материал поступил 21.11.12

Информация об авторе

Пицкевич Владимир Васильевич, аспирант, Львовский государственный университет внутренних дел
Адрес: 79007, Украина, г. Львов, ул. Городецкая, 26, тел.: (032) 233-11-19, 258-63-25
E-mail: volod.pitsykevych@gmail.com

V.V. PITSIKEVICH,

post-graduate student

L'vov state university for domestic affairs, L'vov, Ukraine

CESSATION OF LICENSE IN THE SPHERE OF FUEL-POWER COMPLEX OF UKRAINE

The article views the issue of possibility, appropriateness and efficiency of implementing the license cessation (suspension) by the licensing bodies, in particular, in the sphere of fuel-power complex of Ukraine. Besides, comparative analysis of license cessation and other measures of administrative pressure is presented.

Key words: license annulment; license invalidation; license retraction; license cessation (suspension); fuel-power complex of Ukraine.

References

1. Ionova Zh.A. Pravovye problemy litsenzirovaniya predprinimatel'stva v Rossii (Legal issues of licensing entrepreneurship in Russia), *Pravovedenie*, 1996, No. 3, pp. 95–99.
2. Shestak L.V. Otdel'nye problemy deistviya litsenzii vo vremeni (Certain problems of license duration), *Predprinimatel'stvo, khozyaistvo i pravo*, 2005, No. 1, pp. 87–90.
3. Bakhrakh D.N., Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. *Administrativnoe pravo* (Administrative law). Moscow: Norma, 2008, 816 p.
4. Pal'chuk P.M. Problemy annullirovaniya litsenzii na pravo osushchestvleniya khozyaistvennoi deyatel'nosti po zakonodatel'stvu Ukrainy (Issues of annulment of license on economic activity by Ukraine legislation), *Gosudarstvo i pravo*. Kiev: In-t gosudarstva i prava im. V.M. Koretskogo NAN Ukrainy, 2010, pp. 210–216.
5. Tot'ev K.Yu. Litsenzirovanie po novym pravilam: neobkhodimost' i perspektivy reform (Licensing by new rules: necessity and prospects of reforms), *Khozyaistvo i pravo*, 2001, No. 12, pp. 3–10.

Information about the author

Pitsikevich Vladimir Vasilyevich, post-graduate student, L'vov state university for domestic affairs, L'vov
Address: 26 Gorodotskaya Str, 79007, L'vov, Ukraine, tel.: (032) 233-11-19, 258-63-25
E-mail: volod.pitsykevych@gmail.com
