

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

ДЕНИСОВА Ганна Олександрівна

УДК 342.951:351.82

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З
ПОСЕРЕДНИЦТВА У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ МОРЯКІВ ЗА
КОРДОНОМ**

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

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
СЕРГЄЄВ Юрій Володимирович
кандидат юридичних наук, доцент

Одеса – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.....	14
1.1. Формування адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном.....	14
1.2. Стан розвитку сучасної наукової думки щодо сутності адміністративних послуг та ліцензування.....	40
1.3. Поняття адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.....	49
1.4. Механізм адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.....	60
Висновки до розділу 1.....	77
РОЗДІЛ 2. Адміністративно-правовий режим ліцензування господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.....	81
2.1. Правові основи режиму ліцензування до посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.....	81
2.2. Адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.....	96
2.3. Структура процедури ліцензування послуг з працевлаштування моряків за кордоном.....	116
Висновки до розділу 2.....	126
РОЗДІЛ 3. Контроль та адміністративна відповідальність у сфері посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.....	133
3.1. Державний контроль у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.....	133

3.2. Відповідальність суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.....	159
Висновки до розділу 3.....	178
ВИСНОВКИ.....	183
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	187

ВСТУП

Актуальність теми. З перетворенням судноплавства на глобальну галузь та з формуванням міжнародного ринку праці моряків перед державою постає низка важливих завдань у питаннях регулювання трудової міграції, захисту прав українських громадян, що працевлаштовуються на судах іноземних судновласників. Адже на теперішній час більше 100 тисяч українських моряків працюють на судах під прапорами інших держав, що робить Україну четвертою в світі за цим показником. Більше того, необхідність державного втручання у відповідні питання передбачено Конвенцією Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплавстві, ратифікація якої стоїть на порядку денному.

Важливим аспектом цієї проблематики є державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Це пов'язано із низкою ризиків, притаманних цьому виду господарської діяльності, які, зокрема, полягають у можливих порушеннях прав і свобод громадян, незаконному працевлаштуванні, правопорушеннях під час перетинання державних кордонів та торгівлі людьми. Таке державне регулювання здійснюється на адміністративно-правових засадах, зокрема, шляхом запровадження режиму ліцензування господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Все це обумовлює необхідність дослідження проблем адміністративно-правового регулювання діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, з метою пошуку шляхів та способів коригування державного управління у цій галузі. У зв'язку із цим виникає потреба розроблення законодавства, спрямованого на якісне адміністративно-правове регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном з метою забезпечення трудових, соціально-економічних прав та інтересів моряків у відповідності до міжнародних стандартів. Ліцензування будь-якого виду діяльності обумовлено не довільним вибором, а об'єктивною необхідністю забезпечення державного контролю за якістю виробленої продукції, наданих послуг, виконаних робіт,

сумлінністю суб'єктів, які здійснюють ту чи іншу діяльність, а також, в окремих випадках, необхідністю обмеження здійснення тієї чи іншої діяльності у зв'язку з її особливим характером.

Ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, вирішує проблему регулювання цієї господарської діяльності, з одного боку, визнаючи конституційний принцип свободи підприємництва, встановлений ст. 42 Конституції України. З іншого боку, ліцензування є законним засобом обмеження прав і свобод у рамках конституційних гарантій.

Таким чином, необхідність дослідження проблем адміністративно-правового регулювання діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, у науці адміністративного права обумовлена потребами суспільства, які органічно належать до кола проблем удосконалення української державності.

Питання адміністративно-правового регулювання діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, є досить новими для адміністративно-правової науки. Раніше в науковій літературі розглядалися лише окремі теоретичні аспекти досліджуваної проблеми. Велика кількість наукових робіт, присвячених питанню адміністративно-правового регулювання, висвітлюють лише загальні питання адміністративно-правового регулювання і не відображають особливості сфери посередництва у працевлаштуванні за кордоном. У роботах, присвячених проблемам трудової міграції громадян, питанню адміністративно-правового регулювання не приділяється належної уваги. Отже, проблема наукового осмислення ситуації, що склалася в розглянутій сфері, залишається відкритою і потребує нагального вирішення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Теоретичні та практичні питання теми дисертації досліджувалися у межах виконання плану науково-дослідної роботи кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія» «Морське, митне та інформаційне право: сучасний вимір та тенденції розвитку» на 2010-2015 роки, яка була складовою плану науково-дослідної роботи Національного університету

«Одеська юридична академія» «Традиції та новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970).

Мета і задачі дослідження. Метою роботи є комплексне науково-теоретичне дослідження сучасних проблем, що стосуються адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном, комплексний аналіз на підставі чинного законодавства: адміністративно-правового режиму ліцензування розглянутого виду діяльності, механізму його правового регулювання, компетенції органів державного регулювання у даній сфері, особливостей ліцензійного контролю, а також розроблення пропозицій щодо удосконалення досліджуваного законодавства.

Для досягнення поставленої мети визначено та вирішено такі задачі:

охарактеризувати етапи формування адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

розкрити поняття «адміністративно-правове регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном»;

сформулювати поняття «діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном»;

визначити правову природу ліцензування та охарактеризувати його багатоаспектну сутність;

охарактеризувати нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

визначити ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном як адміністративну послугу;

охарактеризувати адміністративно-правовий режим ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

розробити систему критеріїв, які обґрунтовують застосування ліцензування щодо діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

визначити органи державного регулювання у цій сфері та особливості їх

компетенції;

охарактеризувати порядок і визначити особливості ліцензійного контролю, а також відмітні риси притягнення до відповідальності за порушення законодавства у даній сфері;

виявити існуючі прогалини в законодавстві і проблеми практики його реалізації у сфері ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні моряків за кордоном та підготувати пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання цього виду господарської діяльності.

Об'єктом дослідження є посередництво у працевлаштуванні за кордоном як правове явище.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном в цілому та стосовно моряків, зокрема.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використано загальнофілософські, загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Діалектичний метод пізнання правових явищ дав можливість вирішити поставлені задачі щодо аналізу сутності адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном (р.р. 1, 2, 3). Застосування системного методу дозволило сформулювати основні поняття і категорії: «поняття адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном»; «механізм адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном»; «адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном»; «режим ліцензування»; «державний контроль у працевлаштуванні за кордоном»; «адміністративна відповідальність суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» (п.п. 1.2, 1.3, 2.2, 3.1). Використання структурного методу виявилось найефективнішим для побудови цілісної структури стадій ліцензійної

процедури (п.п. 2.3). Історичний метод наукового дослідження застосовано для з'ясування особливостей розвитку адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном (п. 1.1). Упродовж здійснення наукового аналізу тематики адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном застосовувалися логічні методи і прийоми – дедукція, індукція, аналогія, аналіз, синтез. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат в означеній сфері (п.п. 1.2, 2.2 – 2.3, 3.2); за допомогою формально-логічного, а також методу моделювання, сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства (п.п. 2.3, 3.2).

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних та зарубіжних вчених. Авторами загальнотеоретичних наукових праць у галузі адміністративного та інших галузей права, які заклали фундамент для дослідження цієї теми, є: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, Д.Н. Бахрах, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.Л. Копиленко, О.В. Кузьменко, М.Н. Курко, В.І. Олефір, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, Ю.А. Тихомиров та інші науковці.

Підґрунтям для дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном стали праці Е.Е. Бекірової, Л.В. Валуської, С.Л. Дембіцької, Ю.М. Ільницької, І.Д. Пастуха, Г.М. Писаренко, Ю.В. Сергєєва та ін.

Нормативно-правову основу дослідження становлять положення Конституції України, Законів України, постанов Кабінету Міністрів України, інших підзаконних нормативно-правових актів у частині, що стосується правової регламентації посередництва у працевлаштуванні за кордоном, а також ліцензування в зазначеній сфері.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертаційна робота є першою в українській юридичній науці монографічною

роботою, в якій представлено комплексне дослідження проблем адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.

Вимогам новизни відповідає авторська спроба детально розглянути теоретичні питання саме ліцензування зазначеного виду діяльності як важливої, але ще маловивченої проблеми, визначити її сутність та основні ознаки, критично проаналізувати норми законодавства, що регулюють цю сферу суспільних відносин, а також сформулювати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства та практики його реалізації у сфері публічної регламентації ліцензійних відносин у сфері посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.

Здійснене дослідження дало змогу отримати важливі результати:

уперше:

надано визначення поняття «діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» як надання суб'єктами господарювання послуг із пошуку роботи за кордоном, укладення трудових угод та виїзду працівників до місця роботи відповідно до заявок іноземних роботодавців;

визначено систему принципів такої діяльності, до якої належать: урахування та контроль професійної підготовки, освіти та особистих характеристик робітника; запобігання порушенню прав і свобод громадян при отриманні дозволу на роботу в іноземній державі і укладенні трудового договору з іноземним роботодавцем; сприяння забезпеченню прав, свобод і законних інтересів працевлаштованих осіб за місцем їх працевлаштування за кордоном;

визначено структуру адміністративної процедури щодо видачі ліцензії на посередництво у працевлаштуванні за кордоном, яка складається з чотирьох стадій: відкриття адміністративного провадження за ліцензійною справою; розгляд ліцензійної справи; прийняття рішення по ліцензійній справі; оскарження або опротестування прийнятого рішення;

удосконалено:

поняття механізму адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном, який містить у собі правові норми, правовідносини, акти реалізації та застосування права;

критерії віднесення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до ліцензованого виду діяльності шляхом введення додаткових критеріїв, а саме: а) критерій необхідності кваліфікованого та професійного ведення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у певних формах і певними засобами; б) критерій екстериторіального характеру діяльності;

набули подальшого розвитку:

пропозиція щодо необхідності прийняття окремого Закону України «Про посередництво у працевлаштуванні за кордоном», що визначить основні принципи регулювання суспільних відносин у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

теза щодо необхідності встановлення обов'язку посередника у працевлаштуванні моряків на судна іноземних судновласників щодо перевірки, що іноземний роботодавець має можливості забезпечити захист моряків від небезпеки опинитися без засобів до існування в іноземному порту шляхом отримання від іноземного роботодавця копії страхового полісу, виданого Клубом взаємного страхування відповідальності судновласників (P&I Club), що здійснює страхування відповідальності судновласника (роботодавця), або в інший спосіб;

запропоновано:

зміни до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 р., Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» № 761-VIII від 5 листопада 2015 р., зокрема: а) ввести обов'язковість виїздів представників органу ліцензування на місце провадження діяльності ліцензіатами та здобувачами ліцензії з метою організації ведення бізнесу; б) проводити замість окремих перевірок, здійснюваних різними

наглядовими органами, одну комплексну перевірку за діяльністю ліцензіатів;
в) передбачити можливість залучення дипломатичних представництв України для підтвердження заявленого ліцензіатом статусу іноземного партнера;

зміни до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном: а) обмежити плату за послугу фактичними витратами, що пов'язані з отриманням документів, які посвідчують особу та є необхідними для працевлаштування клієнта відповідно до міжнародних норм та/або законодавства України чи країни працевлаштування; б) у міру можливості, переконатися в тому, що судновласник має засоби для забезпечення захисту моряків від небезпеки опинитися без засобів до існування в іноземному порту; в) мати документ, що підтверджує страхування або іншу подібну форму забезпечення матеріальної відповідальності Ліцензіата за невиконання своїх зобов'язань перед клієнтами.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретична і практична значущість дисертаційного дослідження полягає у запропонованих висновках, рекомендаціях і пропозиціях, узагальнюючих і доповнюючих наукові знання про сутність ліцензування, що виявляють роль адміністративного права в регулюванні відносин, пов'язаних із посередництвом у працевлаштуванні моряків за кордоном. Дисертаційне дослідження містить наукову оцінку норм законодавства, що регулюють питання ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні моряків за кордоном. Результати здійсненого дослідження спрямовано на вирішення існуючих проблем законодавства у сфері ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном та практики його застосування.

Основні теоретичні положення дисертації можуть бути використаними у:
науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження інституту ліцензування в цілому і в сфері посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном, зокрема;

правозастосовній практиці – для подальшого удосконалення практичної діяльності посадових осіб органів виконавчої влади;

правотворчості – для удосконалення Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 року, Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» № 761-VIII від 5 листопада 2015 року, Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном;

навчальному процесі – у системі вищої освіти юридичного профілю в ході викладання курсів «Адміністративне право», «Правове регулювання зовнішньої трудової міграції», підвищення кваліфікації співробітників державних органів у сфері ліцензування та ліцензіатів.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації доповідалися та обговорювалися на кафедрі морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія». Основні висновки дослідження викладались автором на: I Міжнародній науково-практичній конференції Інституту держави і права ім. В.М. Корецького «Міжнародно-правові проблеми сучасного торговельного мореплавства» (м. Київ, 26 березня 2013 р.), Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 18 квітня 2012 р.), VII Міжнародній науково-практичній конференції Одеської національної морської академії «Морське право: історія, сучасність, перспективи розвитку» (м. Одеса, 6-7 грудня 2013 р.), XIII Міжнародній науково-практичній конференції «Економіка, соціологія і право: нові виклики та перспективи» (м. Москва, 29 червня 2013 р.), X Міжнародній науково-практичній конференції Національного університету «Одеська морська академія» «Морське право та менеджмент: еволюція та сучасні виклики» (м. Одеса, 15 квітня 2016 р.).

Основні положення дисертаційного дослідження пройшли апробацію під час проведення лекційних занять на III Всеукраїнській школі з морського права, що відбулася в Національному університеті «Одеська юридична академія» (м. Одеса, 2-3 березня 2013 р.). Результати дисертаційного дослідження впроваджено на Дочірньому підприємстві корпорації «В. Шіпс» «В. Шіпс

(Україна)» (Акт впровадження № 82 від 02 вересня 2016 року).

Публікації. Основні положення, теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, викладено у 9 публікаціях, у тому числі 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 публікації у зарубіжному періодичному науковому виданні, 3 тезах до наукових конференцій.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОСЕРЕДНИЦТВА У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ МОРЯКІВ ЗА КОРДОНОМ

1.1. Формування адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном

Генезис адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном на території української держави має декілька етапів розвитку з урахуванням історичних аспектів становлення українського суспільства та відповідних історичних подій.

Проведення в Україні економічних реформ, спрямованих на впровадження ринкових принципів регулювання господарської діяльності мало наслідком запровадження в адміністративно-правовій практиці додаткових вимог до суб'єктів господарювання при здійсненні ними підприємницької діяльності, зокрема інституту ліцензування.

На початку формування цього інституту, що включає перші десять років незалежності, правові засади ліцензування визначалися Законом України «Про підприємництво». Редакція Закону України «Про підприємництво» № 698-ХІІ від 07 лютого 1991 р., якого було введено в дію з 1 березня 1991 р., передбачала ліцензування лише 12 видів підприємницької діяльності [11]. Проте, ліцензування підприємницької діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном цією редакцією Закону не передбачалося.

Подальший розвиток інституту ліцензування характеризувався внесенням доповнень і конкретизацією положень Закону України «Про підприємництво» переважно у підзаконних нормативно-правових актах, розширенням нормативно-правової бази ліцензування та обмеженнями у здійсненні підприємницької діяльності.

Законом України «Про внесення змін і доповнень до ст. 4 Закону України «Про підприємництво» № 497/95-ВР від 22 грудня 1995 р. перелік видів

діяльності, що підлягають обмеженню, було доповнено таким видом діяльності, як надання послуг, пов'язаних із профорієнтацією населення, посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном.

Перелік суб'єктів, підприємницька діяльність яких потребує ліцензування, у Постанові Кабінету Міністрів України від 17 травня 1994 р. № 316 «Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності» було доповнено таким видом діяльності, як надання послуг, пов'язаних із профорієнтацією населення, посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном [23].

Органом ліцензування діяльності з надання послуг, пов'язаних із профорієнтацією населення, посередництвом у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 березня 1996 р. № 358 «Про внесення доповнень до Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності» було визначено Державний центр зайнятості Міністерства праці України.

Спільним наказом Ліцензійної палати при Міністерстві економіки України та Державним центром зайнятості Міністерства праці України № ЛП-26/51 від 15 серпня 1996 р. було затверджено «Інструкцію про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном, та Інструкцію про умови і правила здійснення посередницької діяльності у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном та про контроль за їх дотриманням».

Інструкцією про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном, було встановлено порядок видачі, продовження, зупинення дії, анулювання спеціальних дозволів (ліцензій) на посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном.

Процедура отримання ліцензії містила в собі надання заяви суб'єктом

підприємницької діяльності за встановленою формою та підприємцями-громадянами – копії документа про державну реєстрацію підприємництва та копій документів, що засвідчують рівень освіти та кваліфікації, необхідний для здійснення цієї діяльності; підприємцями-юридичними особами – копій засновницьких документів [26]. Документи не конкретизувалися за назвою та органом видачі, що робило вимоги нечіткими та давало можливість органам ліцензування та суб'єктам господарювання трактувати їх по різному.

До заяви про видачу ліцензії також мала бути додана копія документа про наявність приміщення з додатком рішення санепідемстанції про можливість праці людей у даному приміщенні.

Якщо протягом терміну дії ліцензії відбувалися зміни у відомостях, зазначених у заяві та додатках до неї, суб'єкт підприємницької діяльності повинен був у тижневий строк письмово проінформувати про це Державний центр зайнятості Міністерства праці України. А у разі втрати, крадіжки або пошкодження ліцензії нова видавалася на загальних підставах, у порядку, встановленому для її отримання. Рішення про видачу ліцензії або відмову в її видачі повинно було бути прийнято в термін не пізніше 30 днів з дня реєстрації заяви та необхідних документів. За видачу ліцензії встановлювалася плата у розмірі двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – з громадян-підприємців та дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – з юридичних осіб. Термін дії ліцензії встановлювався у 3 роки.

У разі порушення суб'єктом підприємницької діяльності зазначених у ліцензії особливих умов і правил здійснення діяльності Державний центр зайнятості Міністерства праці або Ліцензійна палата при Міністерстві економіки були уповноважені надати розпорядження про усунення порушень або про зупинення дії ліцензії на визначений термін або до усунення цих порушень. У разі повторного або грубого порушення умов і правил здійснення діяльності, на яку було видано ліцензію, ця ліцензія могла бути анульованою за рішенням Державного центру зайнятості Мінпраці або Ліцензійної палати при Мінекономіки. Рішення про зупинення дії ліцензії або анулювання могло бути

оскаржене суб'єктом підприємницької діяльності до суду або арбітражного суду.

Інструкція про умови і правила здійснення посередницької діяльності у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном, та контроль за їх дотриманням передбачала, що суб'єкти підприємницької діяльності мали змогу здійснювати діяльність, пов'язану з посередництвом у працевлаштуванні, за умови, якщо службові приміщення відповідають санітарним нормам, мають зручний підхід для населення та обладнані телефонним зв'язком, та фахівці, які займаються посередницькою діяльністю, мають вищу освіту і певний досвід роботи.

Особливою умовою посередництва у працевлаштуванні громадян України за кордоном була наявність:

зовнішньоекономічного договору (контракту) з іноземними суб'єктами господарської діяльності про працевлаштування громадян України;

дозволу компетентних органів іноземної влади, наданого іноземним суб'єктам господарської діяльності на прийняття на роботу громадян України (крім суб'єктів підприємницької діяльності, які працевлаштовують моряків на судна іноземних власників), оформленого згідно з законом країни, де офіційно зареєстровано контору іноземного суб'єкта господарської діяльності і легалізованого належним чином консульською установою України у відповідній державі перебування, якщо інше не передбачено законодавством України або міжнародним договором, учасниками якого є Україна і держава перебування.

Під час здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні, суб'єкти підприємницької діяльності повинні були дотримуватися таких правил:

ознайомлювати кожного клієнта з послугами, що надаються, та їх вартістю, повідомляти на його вимогу адресу і телефон місцевого центру зайнятості;

вести повний облік своїх клієнтів та наданих їм послуг;

зберігати в таємниці усю інформацію, пов'язану з обслуговуванням претендентів на працевлаштування, та не використовувати її з корисливою метою.

Крім того, суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснювали посередництво у працевлаштуванні громадян за кордоном, повинні були: надавати один примірник трудового договору або повідомляти громадянина у письмовій формі про загальні умови праці та обставини, що стосуються його особисто, або групи громадян, членом якої він є; заповнювати реєстраційні картки громадян України, працевлаштованих за кордоном при посередництві суб'єкта підприємницької діяльності за типовою формою № 1-ЕМ та подавати форми статистичної звітності. Статистична звітність за зазначеними формами подавалася суб'єктами господарювання, які надавали послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до 2015 р., тобто більше 18 років форма залишалася незмінною.

У свою чергу, Наказом Державної служби статистики України № 64 від 25 лютого 2015 р., зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 10 березня 2015 р. за № 265/26710, наказ Міністерства статистики України від 31 січня 1996 р. № 28 «Про затвердження форм державної статистичної звітності про зовнішню трудову міграцію для Міністерства праці України» визнано таким, що втратив чинність. Таким чином, єдиною звітністю суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність із посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном, на теперішній час залишається подання форми звітності № 1-ПА «Інформація про кількість працевлаштованих громадян суб'єктами господарювання, яким надаються послуги з посередництва у працевлаштуванні».

Зазначену форму звітності затверджено наказом Міністерства соціальної політики № 315 від 31 травня 2013 р., зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17 червня 2013 р. під № 987/23519. Наказ набув чинності з дня офіційного опублікування. Форма звітності № 1-ПА «Інформація про кількість працевлаштованих громадян суб'єктами господарювання, якими надаються

послуги з посередництва у працевлаштуванні» заповнюється суб'єктами господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, та суб'єктами господарювання, що здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в інших роботодавців. Звітність подається щорічно не пізніше 1 лютого після звітного року до територіального органу Державної служби зайнятості України у м.м. Києві та Севастополі, районі, місті, районі у місті (далі – територіальний орган) за місцем провадження діяльності незалежно від свого місцезнаходження. Якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, днем закінчення строку подачі звіту є перший після нього робочий день. Суб'єктами господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, заповнюється розділ I. У цьому розділі вказується кількість громадян, працевлаштованих у звітному році, а також номер ліцензії відповідного суб'єкта господарювання.

Форма підписується керівником (власником) або фізичною особою-підприємцем. Зазначаються прізвище, ініціали та дата складання звіту. Вказуються номери телефону, факсу та електронна адреса суб'єкта господарювання або фізичної особи-підприємця.

Під час здійснення посередництва у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном, не допускалося надавати громадянам недостовірну інформацію щодо характеру, умов та оплати праці, яка пропонується; дискримінувати претендентів на працевлаштування за віком, статтю, походженням, за релігійними переконаннями, національністю, місцем проживання та іншими обставинами; стягувати будь-які види попередніх оплат за посередництво у працевлаштуванні до укладення громадянином трудового договору; продавати адреси іноземних працедавців, посередницьких фірм, державних органів зайнятості інших країн без їхньої на те згоди; продавати опубліковані у закордонних засобах масової інформації адреси іноземних працедавців, які не орієнтовані на залучення іноземної робочої сили [26].

Контроль за додержанням суб'єктами підприємницької діяльності

особливих умов і правил посередництва у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном, здійснювався Державним центром зайнятості Міністерства праці, Ліцензійною палатою при Міністерстві економіки та територіальними державними інспекціями праці Головної Державної інспекції праці Міністерства праці.

Вищевикладені норми адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном діяли протягом трьох років до видачі Ліцензійною палатою України та Державним центром зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України Наказу № 19/15 від 22 лютого 1999 р. «Про затвердження Інструкції про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном та контроль за їх дотриманням» [22].

Таким чином, було змінено назву виду господарської діяльності, що підлягав ліцензуванню, з «посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном», на «посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном». Таким чином, надання послуг із посередництва у працевлаштуванні на роботу в Україні більше не вимагало отримання ліцензії.

Вищезазначеною інструкцією про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном та контроль за їх дотриманням, уперше було визначено поняття посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном як діяльності посередників, яка включає збір достовірної інформації про наявність вакансій у роботодавців, ведення обліку осіб, які бажають працювати за кордоном, з метою подальшого їх працевлаштування, надання інформаційно-консультаційних послуг про наявність вакансій, умов та розміру оплати праці, найменування та місцезнаходження роботодавців.

Особливі умови і правила провадження підприємницької діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном було змінено. Так, посередники могли здійснювати свою діяльність за умов, як і раніше, за

наявності приміщення, яке відповідає вимогам санітарних норм, обладнаного телефонним зв'язком, а також наочною письмовою інформацією про послуги, що надаються, їх вартість, адресу і телефон місцевого центру зайнятості; реєстрації у місцевому центрі зайнятості за місцезнаходженням як платника зборів до державного фонду сприяння зайнятості населення, чого не передбачалося раніше. Вимога до наявності зовнішньоекономічного договору (контракту) з іноземними суб'єктами господарської діяльності про працевлаштування громадян України залишилася незмінною, однак вимоги до його форми було змінено відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» № 959-12 від 16 квітня 1991 р. та Положення про форму зовнішньоекономічних договорів (контрактів), затвердженого наказом Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 05 жовтня 1995 р. за № 75.

Якщо зовнішньоекономічний договір укладався із суб'єктом господарської діяльності, який був посередником, то обов'язковою умовою була наявність відповідного дозволу на здійснення посередництва у працевлаштуванні, оформленого згідно з законодавством країни, де офіційно зареєстровано головний орган управління (контора) іноземного суб'єкта господарської діяльності.

Особливою умовою провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном було залишено наявність дозволу компетентних органів іноземної влади наданого іноземним суб'єктам господарської діяльності на працевлаштування громадян України, оформленого згідно з законодавством країни, де офіційно зареєстровано головний орган управління (контора) іноземного суб'єкта господарської діяльності. Залишено було і положення щодо необов'язковості зазначеного дозволу за умови надання послуг виключно з посередництва у працевлаштуванні моряків на судна іноземних власників.

Уперше на законодавчому рівні було закріплено вимогу щодо перекладу українською мовою документів, викладених іноземною мовою.

Змінилися і правила, які під час здійснення підприємницької діяльності,

пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, зобов'язані були виконувати посередники, а саме дозволено було надавати громадянам послуги тільки в рамках укладених зовнішньоекономічних договорів, чого не передбачалося раніше.

Уперше затверджено ведення повного обліку клієнтів та наданих їм послуг згідно з формою журналу єдиного обліку клієнтів, прошнурованого, пронумерованого та завіреного інспекцією по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення. З'явилася також вимога щодо укладення з клієнтами письмових договорів, які повинні містити повну і достовірну інформацію про послуги з посередництва у працевлаштуванні, порядок оплати, строк дії договору, а також обов'язки і відповідальність сторін. Якщо робота за кордоном передбачає надання послуг військового призначення або технічної допомоги у галузі військово-технічного співробітництва, то посередники зобов'язані були отримати відповідний дозвіл від Державної служби експортного контролю.

З'явилися й нові заборони стосовно здійснення посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном за тими трудовими договорами з роботодавцями, які не містили умов соціального захисту (зокрема, страхування) працівника, передбачених законодавством країни перебування. Зазначена норма не знайшла свого подальшого відображення у нормативно-правових актах. Заборонялося також:

пропонувати посередництво у працевлаштуванні громадян на роботу за видами діяльності, яких заборонено, або зайняття якими тягне за собою відповідальність згідно з чинним законодавством України чи міжнародними нормами;

пропонувати посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном, що пов'язана із застосуванням зброї, військової техніки, як інструктора з бойової підготовки та з метою служби у військових підрозділах іноземних країн або у будь-яких інших військових формуваннях, угрупованнях.

Уперше було заборонено суб'єктам підприємницької діяльності

передавати ліцензії іншій особі та уперше було регламентовано вимоги до реклами посередника.

Змінився і порядок контролю за здійсненням підприємницької діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном. Органами контролю було визначено Ліцензійну палату України, Державний центр зайнятості та інспекції по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення. Регламентовано було види перевірок та періодичність їх проведення. Посередники, які отримали ліцензію на посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном, після введення в дію цієї Інструкції повинні були привести свою діяльність у відповідність до її вимог у місячний термін [22].

Вищевикладені норми адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном діяли не довго, у зв'язку з тим, що 1 червня 2000 р. було прийнято Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» № 1775-III.

Визначене у попередніх нормативно-правових актах поняття підприємницької діяльності було змінено на більш широке поняття господарської діяльності, оскільки господарська діяльність може здійснюватися і без мети отримання прибутку – некомерційна господарська діяльність. Відповідно і поняття «суб'єкт підприємництва» було змінено на більш широке поняття – «суб'єкт господарювання».

Прийняття Верховною Радою України 1 червня 2000 р. Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» вважається піком розвитку адміністративно-правового регулювання інституту ліцензування в Україні, оскільки інститут ліцензування з моменту його впровадження постійно змінювався. До прийняття вищезазначеного Закону у країні ліцензійний порядок поширювався на понад 100 видів підприємницької діяльності та регулювався понад 400 нормативно-правовими актами різного рівня.

Неодноразово змінювалася система органів, що здійснюють ліцензійну політику, змінювалися їх правовий статус та місце в системі державних органів

України. Так, Ліцензійна Палата, створена у 1995 р. при Міністерстві економіки України, згодом набуває статусу центрального органу виконавчої влади з підпорядкуванням її безпосередньо Президентові України, згодом Державному комітету України з питань розвитку підприємництва.

На прикладі посередництва у працевлаштуванні за кордоном вбачається, що законодавець постійно вносив зміни та коригував не лише види господарської діяльності, які потребують ліцензування, але й назву та компетенцію органів ліцензування.

Прийняття Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» випереджало кілька альтернативних проектів, що розроблялися протягом майже 10 років.

Цей Закон значно скоротив кількість видів господарської діяльності, для здійснення якої необхідно отримувати ліцензію, зробив більш прозорою діяльність контролюючих органів. Крім того, прийняття Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» дозволило скасувати значну кількість нормативних актів, прийнятих для врегулювання відносин у цій сфері.

Постановою Кабінету Міністрів України № 1755 від 29 листопада 2000 р. «Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу» було встановлено, що термін дії ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном становить 3 роки, а плата за її видачу справляється у розмірі 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [27].

На виконання Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства праці та соціальної політики України № 155/534 від 19 грудня 2001 р. було затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном [31].

Кардинально було змінено підхід до порядку отримання ліцензії,

провадження діяльності та контролю. Так, вищезазначені ліцензійні умови наводили таке нове визначення посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, як надання суб'єктами господарювання послуг із пошуку роботи відповідно до заявок роботодавців щодо незайнятих робочих місць (вакантних посад) та надання інформаційно-консультативних послуг щодо можливостей працевлаштування, умов та розмірів оплати праці, найменування та місцезнаходження роботодавців. Визначено поняття посередника як суб'єкта господарювання, який в установленому законодавством порядку отримав ліцензію на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном, та поняття умови праці як сукупність факторів виробничого середовища, які впливають на стан здоров'я та працездатність працівника у процесі праці, а також встановлено тривалість робочого часу та часу відпочинку, надання відпусток, оплату праці, та заходи у галузі соціального забезпечення відповідно до законодавства про працю держави працевлаштування.

Назва виду господарської діяльності, що ліцензується, не змінилася, однак з'явилася вимога для юридичних осіб стосовно того, що вид господарської діяльності мав бути зазначений в установчих документах суб'єкта господарювання. Органом ліцензування цього виду господарської діяльності визначено Міністерство праці та соціальної політики України.

Міністерство праці та соціальної політики України було уповноважене видавати, переоформляти та анулювати ліцензії, видавати копії та дублікати ліцензій, вести ліцензійні справи та ліцензійні реєстри.

Можливість зупиняти дію ліцензії було виключено із Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та, відповідно, і з Ліцензійних умов.

Для вирішення питань ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном створювалася комісія, відповідно до затвердженого Положення про неї та про її склад.

Конкретизовано було процедуру видачі, переоформлення, анулювання ліцензій, виписано процедуру видачі копій та дублікатів ліцензій. Так, суб'єкт

господарювання, який мав намір провадити посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном, особисто або через уповноважений ним орган або особу повинен був звернутися до Міністерства праці та соціальної політики України із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії. Зазначена заява та документи, що додаються до неї, повинні були бути прийняті за описом, копія якого видавалася заявникові з відміткою про дату прийняття документів та підписом відповідальної особи. До заяви про видачу ліцензії мали бути додані копії свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності або копія довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчена нотаріально або органом, який видав оригінал документа, а також документи, перелік яких затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04 липня 2001 р. № 756 «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності». Так, у свою чергу, Постанова Кабінету Міністрів України від 04 липня 2001 р. № 756 на той час встановлювала такий перелік документів, який значною мірою відрізнявся від попередніх. До заяви мали бути надані:

засвідчена в установленому порядку копія документа про освіту (для фізичної особи);

засвідчений в установленому порядку витяг з установчих документів із зазначенням виду господарської діяльності – посередництво у працевлаштуванні за кордоном (для юридичної особи);

засвідчена в установленому порядку копія документа, що підтверджує право власності суб'єкта господарської діяльності або оренди ним приміщення для провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

копія дозволу на працевлаштування громадян України, виданого роботодавцю уповноваженим органом країни працевлаштування – якщо зовнішньоекономічний договір укладено з роботодавцем;

копія дозволу (ліцензії) на провадження посередницької діяльності у працевлаштуванні громадян України, виданого уповноваженим органом країни

працевлаштування посереднику – якщо зовнішньоекономічний договір укладено з посередником;

копія документа (витяг із торговельного, банківського або судового реєстру), що підтверджує факт реєстрації іноземного суб'єкта господарської діяльності у країні місцезнаходження – якщо зовнішньоекономічний договір передбачає тільки посередництво у працевлаштуванні моряків на судна іноземних власників [20].

У разі наявності у заявника філій, інших відокремлених підрозділів у заяві про видачу ліцензії зазначалося їх місцезнаходження. У разі створення нової філії, іншого нового відокремленого підрозділу посередник подавав заяву про видачу копії ліцензії. Орган ліцензування був уповноважений видавати засвідчену ним копію ліцензії, що підтверджувало право філії або відокремленого підрозділу посередника на провадження посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, що раніше передбачено не було.

Ліцензійні умови вже передбачали можливість отримання дубліката ліцензії замість втраченої або пошкодженої.

Переглянуто було і організаційні вимоги провадження посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном. Так, посередник був зобов'язаний провадити посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном за умови наявності у нього ліцензії, укладеного зовнішньоекономічного договору та дотримання Ліцензійних умов, законодавства та міжнародних договорів України. Журнал єдиного обліку клієнтів, яким надано послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном достатньо було вже завірити печаткою посередника. Виключено було також і вимоги щодо санітарного стану службового приміщення, однак з'явилися вимоги, щодо оформлення службового приміщення. Так, згідно з установчими документами посередника (крім фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності), біля входу до службового приміщення (офісу) посередника мала бути вивіска із зазначенням найменування (логотипу) та інформації про режим його роботи. У службовому приміщенні посередника, де проводиться прийом громадян, на доступному для

клієнта місці мали бути нормативно-правові акти та документи, а саме: копія свідоцтва про державну реєстрацію; копія ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном; інформація про повне найменування посередника, його адреса, номери телефонів, прізвища, ім'я та по-батькові керівника (власника); номери телефонів місцевого органу державної служби зайнятості України, представництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва; Ліцензійні умови; витяг із Закону України «Про захист прав споживачів» у частині надання послуг; книга відгуків та пропозицій.

З'явилися й такі вимоги до укладення договорів між клієнтом і посередником при наданні послуг з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, як письмова форма, номер, дата, місце укладення договору; найменування посередника, номер та дата видачі ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном, місцезнаходження посередника; відомості про клієнта (прізвище, ім'я та по-батькові, місце проживання тощо); визначення предмета договору – надання послуг із пошуку роботи за кордоном; місце підписання трудового договору з роботодавцем; права, обов'язки та відповідальність сторін; умови змін, розірвання та анулювання договору; порядок вирішення спірних питань; визначення форс-мажорних обставин та дії сторін при їх настанні; перелік додаткових послуг, що можуть бути надані посередником за плату; термін дії договору; реквізити сторін договору.

Від іноземного партнера необхідно було отримати засвідчений іноземним роботодавцем проект трудового договору. Цей проект трудового договору мав був відповідати законодавству держави працевлаштування та міжнародним договорам України та містити основні реквізити роботодавця, професійні вимоги до працівника, відомості про характер роботи, умови праці, її оплати та проживання на території країни працевлаштування, соціального захисту (зокрема страхування), термін дії договору, умови його поновлення та розірвання, порядок покриття транспортних витрат тощо.

Підставою для розміщення в рекламних оголошеннях інформації щодо посередника, його можливостей у наданні послуг із посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном стала наявність ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном.

Спеціальні вимоги до провадження посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном було доповнено нормою про зобов'язання посередника надавати громадянам достовірну інформацію щодо характеру роботи, умов праці та проживання на території країни працевлаштування.

Спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства праці та соціальної політики України № 78/141 від 24 червня 2004 р. було затверджено Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном.

Контроль за додержанням суб'єктами господарювання Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном повинні були здійснювати органи контролю, до яких належали Міністерство праці та соціальної політики України (Мінпраці) як орган ліцензування та Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (його територіальні органи) як спеціально уповноважений орган із питань ліцензування, шляхом проведення у межах повноважень планових та позапланових перевірок.

Детально було регламентовано положення стосовно організації перевірок, порядку оформлення результатів перевірок, умов анулювання ліцензії, оскарження рішення про анулювання ліцензії, порядку оскарження суб'єктами господарювання рішень Міністерства праці України щодо порушення ним законодавства у сфері ліцензування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1362 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України № 1755 від 29 листопада 2000 року» було встановлено, що термін дії ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на

роботу за кордоном становить 5 років.

Постановою Кабінету Міністрів України № 501 від 21 травня 2009 р. «Про внесення змін до переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності з переліку документів, що додаються до заяви про видачу ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном», було виключено засвідчену в установленому порядку копію документа про освіту (для фізичної особи), засвідчений в установленому порядку витяг з установчих документів із зазначенням виду господарської діяльності – посередництво у працевлаштуванні за кордоном (для юридичної особи).

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2009 р. № 498 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 року № 1755» було встановлено, що плата за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном становить 0,5 мінімальної заробітної плати. Плата за видачу ліцензії справляється виходячи з розміру мінімальної заробітної плати, що діє на момент видачі ліцензії.

Постановою Кабінету міністрів України від 13 січня 2010 р. № 21 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755» було встановлено, що термін дії ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном є необмеженим, плата за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном справляється, виходячи з розміру мінімальної заробітної плати, що діє на момент видачі ліцензії.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 727 знову було внесено зміни до документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності. Необхідними для отримання ліцензії стали:

засвідчена в установленому порядку копія документа, що підтверджує

право власності суб'єкта господарювання або оренди ним приміщення для провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном;

копія дозволу на працевлаштування громадян України, виданого роботодавцю уповноваженим органом країни працевлаштування, якщо такий документ передбачено законодавством країни працевлаштування;

копія дозволу (ліцензії) на провадження посередницької діяльності у працевлаштуванні громадян України, виданого уповноваженим органом країни працевлаштування посереднику, якщо такий документ передбачено законодавством країни працевлаштування;

копія документа, що підтверджує факт реєстрації іноземного суб'єкта господарювання у країні місцезнаходження;

копія/витяг документа іноземного суб'єкта господарювання, що визначає вид його господарської діяльності, якщо законодавством країни працевлаштування не передбачено видачу дозволів (ліцензій) на працевлаштування громадян України;

копія документа, який підтверджує, що іноземний суб'єкт господарювання володіє суднами чи використовує їх на інших законних підставах та/або керує (постачає) екіпажами судна, якщо зовнішньоекономічний договір (контракт) передбачає тільки посередництво у працевлаштуванні громадян на судна іноземних власників;

копія колективного договору (угоди), укладеного між іноземним роботодавцем та профспілковою організацією чи їх профоб'єднанням (за наявності), а в разі його відсутності довідка, засвідчена іноземним роботодавцем, про те, що такий договір (угода) не укладався;

копія зовнішньоекономічного договору (контракту), укладеного з іноземним суб'єктом господарської діяльності [20].

Наказом Міністерства праці та соціальної політики України № 272 від 06 вересня 2010 р. було затверджено нові Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за

кордоном і Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном. Новими Ліцензійними умовами процедуру адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном суттєво змінено не було, але передбачалися нова форма заяви про видачу та переоформлення ліцензії та нова форма Журналу єдиного обліку клієнтів. З'явилася необхідність виконання договору між ліцензіатом та клієнтом про надання послуг із посередництва у працевлаштуванні оформляти акт про надання (прийняття) послуг. Було надано визначення діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, що цілком збігалось з визначенням поняття «посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном», наведеного у попередніх ліцензійних умовах. Визначення поняття «умови праці» було змінено на поняття «інформація про умови праці» і передбачало відомості про сукупність факторів виробничого середовища, які впливають на стан здоров'я та працездатність працівника у процесі праці, а також установлену тривалість робочого часу та часу відпочинку, надання відпусток, оплату праці, заходи у галузі соціального забезпечення відповідно до законодавства про працю держави працевлаштування, які мають міститися у проекті трудового договору [30].

Необхідною умовою провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном стало отримання від іноземного партнера засвідченої копії колективного договору (угоди) між іноземним роботодавцем та профспілковою організацією чи їх профоб'єднанням, якщо такий колективний договір (угода) є в наявності, а в разі його відсутності – надання довідки, засвідченої іноземним роботодавцем, про те, що такий договір (угода) не укладався.

19 жовтня 2010 р. було прийнято Закон України № 2608-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності». Залишено ліцензування видів господарської діяльності, які забезпечують безпеку держави, захист

навколишнього природного середовища, життя та здоров'я людей. Законом № 2608-VI із 66 видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню згідно із ст. 9 Закону України від 1 червня 2000 р. № 1775-III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», із змінами і доповненнями, залишено 46, а по деяких видах було переглянуто критерії видів господарської діяльності, які підлягали ліцензуванню. У зв'язку із скасуванням ліцензування деяких видів господарської діяльності Законом № 2608-VI внесено відповідні зміни до 16 спеціальних законів України. Закон № 2608-VI набрав чинності з 16 липня 2010 р. Ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном було залишено.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 712 «Про внесення змін до переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» знову було внесено зміни до документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності. Положення про необхідність надавати засвідчену в установленому порядку копію документа, що підтверджує право власності суб'єкта господарювання або оренди ним приміщення для провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном було замінено на відомості за підписом заявника – суб'єкта господарювання (за формою, встановленою ліцензійними умовами) про наявність власного або орендованого приміщення, необхідного для провадження відповідного виду господарської діяльності.

Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 19/2013 «Про Державну службу зайнятості України» було визначено, що Державна служба зайнятості України відповідно до покладених на неї завдань здійснює ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та контроль за додержанням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов. Зазначеним Указом Президента України функцію Міністерства соціальної політики України щодо ліцензування певних видів господарської діяльності було виключено [18].

Наказом Державного Центру зайнятості № 68 від 3 липня 2013 р. на виконання ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» було затверджено: інформаційні картки адміністративної послуги щодо видачі ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном; переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні на роботу за кордоном; видачу дублікату ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні на роботу за кордоном; видачу відокремленому структурному підрозділу копії ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні на роботу за кордоном, а також технологічні картки адміністративної послуги з видачі ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні на роботу за кордоном, переоформлення ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні на роботу за кордоном, видачі дублікату ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні на роботу за кордоном.

Державним центром зайнятості Міністерства соціальної політики України було оголошено дату прийому документів для отримання адміністративних послуг із ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні на роботу за кордоном. 12 вересня 2013 р. суб'єктами господарювання до Державного центру зайнятості було подано документи щодо видачі ліцензії на провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном.

Державний центр зайнятості після того, як ним уже було здійснено прийом документів від суб'єктів господарювання, що бажають отримати Ліцензії на провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, у зв'язку з неоднозначним тлумаченням законодавства, звернувся до Міністерства юстиції України за роз'ясненнями щодо правомірності здійснення Державним центром зайнятості ліцензування діяльності з посередництва у

працевлаштуванні на роботу за кордоном та контролю за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов.

Остаточне рішення щодо здійснення Державним центром зайнятості ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном та контролю за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов було прийнято лише після надходження роз'яснення від Міністерства юстиції України та перевірки, здійсненої Державною службою України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва.

Державний центр зайнятості як орган ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном фактично розпочав свою роботу у грудні 2013 р., перше рішення про видачу ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном було прийнято 03 грудня 2013 р.

Першу ліцензію видано Державним центром зайнятості 09 грудня 2013 р.

28 червня 2015 р. набрав чинності Закон України від 02 березня 2015 р. № 222 «Про ліцензування видів господарської діяльності», згідно з яким втратив чинність Закон України від 01 червня 2000 р. № 1775 «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Згідно з п. 32 ч. 3 ст. 9 Закону № 1775 ліцензуванню підлягав такий вид господарської діяльності, як посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном [14].

Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 7 Закону № 222 ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як посередництво у працевлаштуванні за кордоном.

Частиною 6 ст. 21 «Прикінцеві та перехідні положення» до Закону № 222 встановлено, що ліцензії на провадження видів господарської діяльності, що на день набрання чинності цим Законом є чинними, продовжують діяти.

Ліцензії на провадження видів господарської діяльності:

види господарської діяльності яких звужені, підлягають переоформленню, що здійснюється органом ліцензування у триденний строк безкоштовно;

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.

На реалізацію вимог Закону № 222 Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову від 05 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», яка 26 серпня 2015 р. набула чинності.

Відповідно до п. 18 вищезазначеної постанови, Міністерство соціальної політики визначено органом ліцензування з такого виду господарської діяльності, як посередництво у працевлаштуванні за кордоном.

Слід зазначити, що ч. 2 ст. 6 Закону № 222 до повноважень органу ліцензування, зокрема, віднесено здійснення методичного супроводження ліцензування.

Законом передбачено, що ліцензійні умови мають містити обмеження щодо здійснення над суб'єктом господарювання контролю, у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», резидентами держав, що здійснюють збройну агресію проти України у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України «Про оборону України», та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили проти України. Акт про встановлення такого контролю згідно з Законом є підставою для анулювання ліцензії.

23 грудня 2015 р. набрала чинності Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном».

Цим регуляторним актом передбачено нормативне врегулювання діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, та перелік вимог для здійснення суб'єктами господарювання господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Прийняття цього регуляторного акта націлено на виконання вимог Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та сприяння захистові прав працевлаштованих осіб та встановленню відповідальності ліцензіатів у разі порушення вимог Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Новими Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном встановлено такі терміни:

господарська діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – послуга, яка надається суб'єктами господарювання у межах укладених з іноземним суб'єктом/іноземними суб'єктами господарювання зовнішньоекономічних договорів (контрактів) про надання послуг із посередництва у працевлаштуванні за кордоном з метою сприяння укладенню трудового договору (контракту наймання) відповідно до заявок іноземного роботодавця щодо вільних робочих місць (вакансій), включаючи надання інформаційно-консультаційних послуг щодо можливостей працевлаштування, найменування та місцезнаходження роботодавця, умов і розмірів оплати праці тощо;

іноземний суб'єкт господарювання – іноземний роботодавець, який використовує найману працю, або іноземний суб'єкт господарювання – посередник, який має право провадити посередницьку діяльність із працевлаштування за кордоном;

інформація про умови праці – відомості про сукупність факторів виробничого середовища, які впливають на стан здоров'я та працездатність працівника у процесі праці, професійні вимоги до працівника, а також установлену тривалість робочого часу та часу відпочинку, надання відпусток, оплату праці, заходи у сфері соціального забезпечення відповідно до законодавства про працю держави працевлаштування, що мають міститися у погодженому іноземним роботодавцем проекті трудового договору (контракту

наймання), який має відповідати законодавству держави працевлаштування та міжнародним договорам України;

клієнт ліцензіата – громадянин України, іноземець або особа без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України та уклали договір з ліцензіатом про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном і користуються його послугами.

Проте, відповідно до нових Ліцензійних умов залишається невирішеною низка питань, а саме: відповідно до пп. 7 п. 4 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, до заяви про отримання ліцензії додається копія колективного договору (угоди) між відповідним іноземним суб'єктом господарювання чи об'єднанням роботодавців і профспівковою організацією чи їх профоб'єднанням, якщо такий колективний договір (угода) є, або засвідчена іноземним роботодавцем копія довідки про те, що такий договір (угода) не укладався (укладалась). Чи допускається подання простої копії довідки з оригіналу, яка засвідчена печаткою іноземного роботодавця з її перекладом на українську мову, справжність підпису перекладача на якому буде засвідчена нотаріально та чи допускається подання довідки, засвідченої печаткою іноземного роботодавця в оригіналі, з її перекладом на українську мову, справжність підпису перекладача на якому буде засвідчена нотаріально, залишається незрозумілим.

Відповідно до останнього абзацу п. 4 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, копії документів, складених іноземною мовою, та справжність підпису перекладача на їх перекладі українською мовою мають бути нотаріально засвідчені. Якщо ж документ складається одночасно українською та іноземною мовою, наприклад, копія зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, є незрозумілим, чи потребує такий документ нотаріального засвідчення, чи подається у простій копії.

Відповідно до пп. 11 п. 9 Ліцензійних умов провадження господарської

діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, невід'ємним додатком до договору про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є завірена ліцензіатом копія погодженого проекту трудового договору з іноземним роботодавцем. Виникає також запитання, чи повинен Ліцензіат зберігати такі додатки до кожного договору про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном чи достатньо розмістити такі додатки біля входу у приміщення Ліцензіата та надавати їх як додатки клієнтам Ліцензіата.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що текст нових Ліцензійних умов, на жаль, знову є вкрай недосконалим та потребує значного доопрацювання.

На теперішній час контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов у країні фактично не здійснюється, а контроль з боку держави за здійсненням господарської діяльності є невід'ємною частиною державного регулювання економічних відносин.

Таким чином, можна зробити висновок, що у період становлення незалежної України було прийнято ряд документів із питань ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Проте, усі вони мали суттєві недоліки і вимагали доопрацювання. Все це пояснювалося наявністю широкого кола питань, що підлягали регулюванню, та відсутністю як практичного, так і теоретичного досвіду. Процедура ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордон з моменту її впровадження в 1995 р. піддавалася постійним змінам.

Неодноразово змінювалася система органів, що здійснюють ліцензійну політику, змінювалися їх правовий статус та місце у системі державних органів України. Постійно змінювалися нормативно-правові акти, що безпосередньо регулюють зазначений вид господарської діяльності, діяльність контролюючих органів, форми та перелік необхідних для провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном документів, що призводить до правової нестабільності, яка, у свою чергу, стримує розвиток

економіки та призводить до виникнення корупційних ризиків.

Здійснений аналіз процесу формування в Україні адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном дає можливість зробити висновок, що існуючий порядок залишається недосконалим, що розвиток і зміни правових засад адміністративно-правового регулювання господарської діяльності будуть тривати шляхом удосконалення підзаконних нормативних актів, які встановлюють детальне регламентування господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, а також функціонування контролюючих органів. Потребує подальшого удосконалення система органів ліцензування без створення штучних і невиправданих перешкод для відповідальних суб'єктів господарювання.

1.2. Стан розвитку сучасної наукової думки щодо сутності адміністративних послуг та ліцензування

У цьому підрозділі проаналізовано сучасні теоретико-правові напрацювання, присвячені питанню надання адміністративних послуг та ліцензування, що дозволило у подальшому сформулювати, обґрунтувати поняття адміністративної послуги та механізму адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запропонувати зміни до чинного законодавства з метою його удосконалення.

Формування понятійного апарату у сфері адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном є неможливим без визначення сутності адміністративних послуг, ліцензування та насамперед формулювання теоретико-правової моделі діяльності держави як публічно-сервісної. Одним із напрямів реалізації публічно-сервісної концепції діяльності держави є запровадження та функціонування адміністративних послуг. Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. [2] є тим базовим нормативно-правовим актом, дію норм якого спрямовано на врегулювання відповідної діяльності. Серед основних положень зазначеного

нормативно-правового акта слід, у першу чергу, зазначити спробу уніфікації процедур надання адміністративних послуг, закріплення нормативної вимоги утворення центрів надання адміністративних послуг з метою створення сприятливих умов реалізації конституційних прав громадянами та юридичними особами.

Поряд із цим, правозастосовна практика свідчить про необхідність не тільки суттєвого удосконалення положень Закону України «Про адміністративні послуги», але й формування нової концептуальної основи цього закону, закладаючи саме сервісну складову відповідної діяльності органів державної виконавчої влади. Зазначене набуває особливого значення у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Реформування правової системи, яке відбувається в Українській державі, є передумовою для переорієнтації напрямку функціонування усього державного механізму, який покликаний не лише здійснювати управління суспільством, але й забезпечувати це шляхом реалізації та захисту прав людини як найвищої соціальної цінності. Виходячи із цього, ліцензування господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном має розглядатися через призму забезпечення свобод людини і громадянина, з метою унеможливлення порушення прав та законних інтересів клієнтів.

Якщо звернутися до чинного законодавства, що регулює дозвільну діяльність щодо посередництва у працевлаштуванні за кордоном, слід зазначити, що суб'єкти публічної влади хоча й наділені контрольними повноваженнями у вказаній сфері, проте їх реалізація свідчить про необхідність суттєвого реформування з метою гарантування ефективності й результативності державного контролю, що, у свою чергу, дозволить суттєво покращати стан дотримання прав як громадян, так і безпосередньо суб'єктів господарювання.

Наукові роботи у галузі адміністративного права стосувалися переважно загальних питань обґрунтування сутності, змісту, правової природи адміністративних послуг та ліцензування. Слід відзначити роботи

В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоець, Д.Н. Бахраха, С.В. Ківалова та інших вчених, які доводили місце адміністративної послуги та ліцензування у системі адміністративного права, їх теоретичні напрацювання знаходять подальший розвиток у наукових роботах Г.М. Писаренко, С.Л. Дембіцької, І.Д. Пастуха, Е.Е. Бекірової, Ю.М. Ільницької та ін.

Аналіз наукових розробок свідчить про те, що дослідники віддають перевагу загальним проблемам розвитку адміністративних послуг та формування теоретико-правової моделі публічно-сервісної діяльності. Саме таке спрямування наукових досліджень не випадкове, зважаючи на те, що окремі питання правового регулювання надання адміністративних послуг у певній сфері суспільних відносин ґрунтуються на загальних теоретичних положеннях, поглиблюючи їх у наукових роботах.

Доктринальну основу зазначених наукових напрацювань становить сутність адміністративного права як галузі публічного права. Ю.П. Битяк зазначав, що орієнтованість адміністративного права на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права, а тому з теорії і практики необхідно виключити розгляд адміністративного права як приватно-публічного. Вчений зазначає, що метою реалізації виконавчої влади, системи державного управління, тобто публічної влади, є дотримання та сприяння реалізації прав і свобод громадян [46, с. 170–171].

В.Б. Авер'янов підкреслював умовний характер визначення діяльності щодо надання послуг як «публічно-сервісної». На думку вченого, публічно-сервісна діяльність щодо надання послуг є діяльністю відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення у ході їх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за якими останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи та законні інтереси [62, с. 40]. Серед загальнотеоретичних підходів доцільно вказати на підхід, за яким адміністративну послугу визначають як правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або

юридичної особи за їх заявою у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [106, с. 268].

Наведені погляди дозволяють визначити їх як основу подальшого критичного аналізу в наукових роботах дослідників указаної проблеми, а їх узагальнення свідчить про відсутність єдиного усталеного підходу.

Однією з перших наукових робіт, присвячених проблемі адміністративної послуги, було дисертаційне дослідження Г.М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти». Обґрунтовуючи поняття адміністративної послуги, Г.М. Писаренко наголошувала на тому, що відповідна діяльність стосується виконання обов'язку держави перед приватними особами та спрямована на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [132, с.8]. Разом із тим, при визначенні адміністративної послуги вчена наголошує саме на публічно-владному характерові діяльності щодо надання адміністративних послуг. На думку Г.М. Писаренко, адміністративна послуга – правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [132, с. 5]. Не заперечуючи проти обґрунтованого Г.М. Писаренко підходу до визначення адміністративної послуги, доцільно наголосити на необхідності його оновлення, зважаючи на тенденції розвитку доктрини адміністративного права у напрямі публічно-сервісної діяльності держави.

Пізніше було захищено кандидатські дисертації Ю.М. Ільницькою, С.Л. Дембіцькою, В.В. Петьовкою.

Дослідники звертають увагу на факт запозичення підходу щодо визначення сутності адміністративної послуги в Україні з концепції публічної послуги, прийнятої в державах англосаксонської правової сім'ї. Ю.М. Ільницька підкреслює, що концепція публічної послуги була одним з основних напрямів реформи публічної адміністрації в зазначених країнах останньої чверті ХХ ст. [95, с. 20]. На думку Ю.М. Ільницької, адміністративна

послуга – це діяльність суб'єктів владних повноважень, яка своїм результатом має позитивний суспільний ефект, тим самим задовольняючи права та інтереси осіб, що звернулися, і відображена в адміністративному акті [95, с. 177].

С.Л. Дембіцька пропонує такий поділ адміністративних послуг: обов'язкові (що надаються споживачам згідно з чинним законодавством і є безкоштовними, тому що вони оплачені населенням за рахунок податків і зборів) та факультативні (що за своїм призначенням мають захищати інтереси споживачів, але їх надання має бути платним і спрямованим на поповнення бюджету органів місцевого самоврядування). За видовою ознакою адміністративні послуги умовно поділені також на правові, неправові, матеріальні, нематеріальні [89, с. 12].

Цікавим є науковий підхід щодо визначення ознак адміністративної послуги, запропонований В.В. Петьовкою. Адміністративна послуга розглядається як окремий вид діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування; полягає у сприянні реалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права; пов'язана з реалізацією функцій, покладених чинним законодавством на орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування; полягає в юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів; споживачем адміністративної послуги є індивідуалізований суб'єкт – фізична чи юридична особа, яка звертається до органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування за наданням адміністративної послуги; визначення вартості надання адміністративної послуги закріплено нормативно; за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг передбачено дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги») [131, с. 12].

Обґрунтовані В.В. Петьовкою ознаки адміністративної послуги можуть сприйматись як перспективні, оскільки враховують особливості публічно-сервісної діяльності щодо надання адміністративних послуг та найбільш повно відтворюють особливості правового положення набувача адміністративної

послуги» [131, с. 10–12].

Беручи до уваги, що одним із різновидів адміністративних послуг є послуга ліцензування господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, вважається за доцільне звернути увагу і на стан розвитку наукової думки щодо сутності ліцензування.

Так, на думку Ж.А. Іонової, ліцензування є формою легітимації підприємництва, тобто державного підтвердження законності входження суб'єктів у господарський обіг [93, с. 46]. Д.Н. Бахрах і С.В. Ківалов [75, с. 101; 100, с. 312] визначають ліцензування як правовий режим здійснення ліцензованих видів діяльності.

У свою чергу, ліцензування – це відносно нова форма адміністративного регулювання господарської діяльності в Україні, яка була сформована на засадах правових норм, прийнятих на початку ХХІ ст.

На теперішній час система ліцензування в Україні, долаючи проблеми і труднощі, притаманні українській державності, перебуває у процесі становлення. Так, однією з головних проблем у сфері ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном є ухилення суб'єктів ліцензійних правовідносин від виконання у повному обсязі покладених на них чинним законодавством обов'язків. Органи виконавчої влади, здійснюючи ліцензування, заздалегідь, на власний розсуд, тлумачать ліцензійні умови, встановлюють власні вимоги або ж не виконують умов, визначених законом.

Відсутність балансу між державним регулюванням господарської діяльності і новими ринковими механізмами створює ризик передчасного виведення зі сфери ліцензування окремих видів господарської діяльності, зокрема посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Таким чином, в Україні, з одного боку, має місце значне втручання держави в економіку, а з іншого – має прояв слабкості держави в таких важливих справах, як створення ефективних умов для провадження господарської діяльності та визнання конституційного принципу свободи підприємництва, закріпленого ст. 42 Конституції України.

Як зазначає Ю.А. Тихомирова, ліцензування – це особлива процедура офіційного засвідчення (визнання) права господарюючого суб'єкта на ведення певного виду діяльності з додержанням правил, нормативних вимог та стандартів [146, с. 322].

У наведеному визначенні йдеться про право, що з'являється у суб'єкта підприємницької діяльності при ліцензуванні, але зміст цього права не розкривається. Юридичне ж призначення ліцензування перебуває не у визначенні меж наявної в особи правоздатності, а в її законності.

На думку А.В. Пасічника, отримання ліцензії у переважній більшості випадків означає, що компетентний орган влади на підставі передбачених законодавством формальних ознак встановив такий рівень розвитку волі юридичної особи, який забезпечить правомірне використання нею свого правового статусу, тобто визнав за суб'єктом права додатковий рівень адміністративної дієздатності. Остання ж забезпечує реальну можливість вступати у більш широке коло правовідносин [128, с. 54].

Наведені поняття охоплюють лише окремі сторони широкої сутності і призначення інституту ліцензування та не дають цілісного уявлення про його предмет. Така ситуація є цілком логічною, тому що всі спроби розкрити сутність і зміст поняття ліцензування здійснюються через визначення його соціального призначення. Вірним, у свою чергу, вбачається охарактеризувати сутність ліцензування через розкриття його юридичної природи.

Так, Ж.А. Іонова вважає, що за своєю правовою природою ліцензування є мірою прямого адміністративного впливу на суб'єктів, що господарюють [93, с. 48].

Досить часто вченими ліцензування визначається як форма державно-правового регулювання різноманітних форм господарювання та забезпечення життєво важливих інтересів особи, держави і суспільства та вид державного контролю.

Д.І. Пастух визначає ліцензування як правовий режим окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності, що передбачає

державне підтвердження та визначення меж права на їх здійснення, а також контроль за цією діяльністю та можливість припинення останньої за особливими підставами з боку відповідних органів держави [129, с. 14].

На думку Е.Е. Бекірової, ліцензування певних видів господарської діяльності слід розглядати у декількох аспектах: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності [78, с. 7].

А.І. Шпомер зазначає, що ліцензування господарської діяльності – це діяльність уповноважених державою органів щодо надання у встановленому порядку суб'єктам господарювання дозволів на здійснення, за певних (ліцензійних) умов, передбачених законом видів господарської діяльності та забезпечення додержання ліцензіатами ліцензійних умов, спрямована на захист прав і законних інтересів громадян та організацій, навколишнього природного середовища, а також забезпечення безпеки держави [152, с. 4].

Таким чином, вітчизняними науковцями ліцензування розглядається у таких аспектах, як: інститут господарського права; інститут адміністративного права; діяльність органів держави щодо надання спеціальних дозволів (ліцензій) суб'єктам господарювання; правовий режим; засіб державного регулювання господарської діяльності; елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; умова здійснення певних видів господарської діяльності; підстава виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність.

У світовій практиці ліцензування застосовують, як: джерело поповнення державних і місцевих бюджетів; засіб забезпечення високого рівня робіт і послуг, що надаються суб'єктами господарювання; засіб для захисту від недобросовісної конкуренції; репресивну санкцію тощо.

Підтримання економічної системи суспільства в ефективному стані передбачає гнучкі засоби впливу держави на економічні процеси. Окрім податкових, фінансових важелів, держава застосовує й систему ліцензування певних видів господарської діяльності. Разом із тим, нормативна база в регулюванні багатьох питань ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном не відповідає потребам часу, не в усьому відповідає його вимогам і практична діяльність органів ліцензування.

Необхідність формування принципово нової системи державного управління, у тому числі й у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном, удосконалення із цією метою діяльності державних органів, з одного боку, та успішний розвиток суб'єктів господарювання як запорука розвитку усього суспільства та держави – з іншого, зумовлює актуальність та важливість дослідження проблем ліцензування господарської діяльності, його сутності та значення, повноважень посадових осіб щодо виконання та застосування правових норм.

У цілому, для вітчизняної правової науки розробка зазначених проблем є новим напрямом наукового пошуку, основними недоліками якого є відсутність єдиного розуміння базового поняття ліцензування, його юридичної природи, критеріїв запровадження. Слід також додати, що недостатньо регламентованими залишаються питання адміністративної відповідальності учасників ліцензійних відносин, застосування інших заходів адміністративно-правового примусу в цій сфері.

Здійснений аналіз дозволяє дійти висновку щодо відсутності загального понятійного апарату у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Серед наукових розробок немає робіт, які присвячені питанню сутності та змісту адміністративної послуги щодо посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Доведено відсутність єдиного усталеного наукового підходу щодо визначення сутності адміністративної послуги та ліцензування. Поряд із цим виокремлено перспективні положення, які можуть бути покладеними в основу визначення поняття механізму адміністративно-правового регулювання

діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Зазначено, що питання правової природи адміністративних послуг та ліцензування були предметом не одного наукового дослідження, однак вивчення адміністративно-правового регулювання діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, є досить новим для адміністративно-правової науки. Раніше в науковій літературі розглядалися лише окремі теоретичні аспекти досліджуваної проблеми.

Велика кількість наукових робіт, присвячених питанню адміністративних послуг та ліцензування висвітлювали лише загальні питання і не відображали особливостей сфери посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Проблема наукового осмислення ситуації, що склалася у розглянутій сфері, залишається відкритою і потребує нагального вирішення.

1.3. Поняття адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном

Цей підрозділ дослідження присвячено особливостям поняття адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Визначені відповідні ознаки адміністративно-правового регулювання посередницької діяльності. Особливу увагу приділено місцю та ролі державного контролю за господарською діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у системі адміністративно-правового регулювання.

Стабільність розвитку економічних відносин у державі, забезпечення умов для розвитку підприємництва, підтримання інвестиційної привабливості держави є неможливими без формування відповідного адміністративно-правового механізму регулювання, що забезпечує дотримання інтересів усіх учасників таких відносин та, перш за все, держави.

На теперішній час серед вчених точиться палка дискусія щодо визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», у вітчизняній юридичній науці є відсутнім єдиний підхід до визначення цього терміна.

Водночас, кожна теорія використовує свій понятійний апарат, що дає змогу здійснити змістовний аналіз предмета дослідження її власною мовою. Усе це значно ускладнює їх порівняльний аналіз [98, с. 68]. У цьому аспекті, визначаючи особливості адміністративно-правового регулювання у сфері ліцензійно-дозвільної діяльності, Г.С. Усенко підкреслює, що адміністративно-правове регулювання має прояв у різних формах, демонструючи рухливість та динамічне реагування на зміни в об'єктах управління, однак воно перебуває у рамках загального державно-правового регулювання як його елемент, а отже, певним чином відтворює його основні властивості [150, с. 530].

Враховуючи різноманітність наукових поглядів, необхідно, насамперед, з'ясувати сутність поняття «правове регулювання» та визначити його характеристику у контексті здійснення адміністративного регулювання у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Юридична наука розрізняє поняття правового впливу і правового регулювання, оскільки право вже своїм існуванням значною мірою впливає на поведінку людей. Як культурна та інформаційна цінність, право визначає напрямок людської діяльності, вводить її в загальні рамки цивілізованих суспільних відносин. Саме у цьому сенсі правовий вплив є ширшим, ніж правове регулювання суспільних відносин.

Ідею впливу права на суспільне життя уперше висунув М.Г. Александров, який у своїх роботах визначив основні ланки правового впливу на умови суспільного життя. Специфічними рисами, формами впливу права як системи норм на суспільні відносини він вважав встановлення:

- а) заборон на вчинення певних дій;
- б) правоздатності або правового статусу громадян та юридичних осіб;
- в) компетенції органів державної влади, управління, правосуддя;
- г) правового взаємозв'язку між учасниками суспільних відносин [64, с. 137].

Відповідно до форм правового впливу виокремлювалися і їх прояви:

- а) правові заборони;
- б) правоздатність або правовий статус;

- в) правова компетенція;
- г) правові відносини.

Слід чітко вирізняти певні засоби правового впливу на суспільні відносини, спеціально призначені для їх безпосереднього регулювання. Ці засоби утворюють цілісний, системно-юридичний механізм, що забезпечує урегульованість усієї сукупності суспільних відносин, які є предметом правового регулювання [64, с. 135].

Термін «регулювання» у науковій літературі зустрічається у двох значеннях. У широкому значенні він ототожнюється з державним втручанням в економіку у цілому, у вузькому – здебільшого з адміністративно-правовою регламентацією діяльності бізнесу. Крім державного, вирізняють регулювання з боку недержавних, у тому числі громадських організацій (різних асоціацій, товариств споживачів та установ – товарних бірж, комерційних банків, бірж цінних паперів, інформаційних центрів, рекламних агентств) [152, с. 15]. При цьому, на необхідність та значущість здійснення правового регулювання державою ринкових відносин, як складової активної економіки в державі, наголошує багато науковців. Так, професор С.Г. Стеценко зазначає, що розвиток в Україні засад ринкової економіки свідчить про неможливість для держави самоусунення від регулювання внутрішніх економічних процесів [144, с. 301].

У науковій літературі під правовим регулюванням прийнято розуміти цілеспрямовану діяльність, у процесі якої задовольняються потреби та інтереси особи, вирішуються юридичні конфлікти, колізії, правові спори [61, с. 300]; здійснюваний державою за допомогою усіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [135, с. 153]; специфічну нормативну частину правового впливу, особливий його порядок, що відзначається підвищеною чіткістю нормативної регламентації та впорядкування [86, с. 89; 115, с. 106–107].

В Юридичній енциклопедії правове регулювання (від лат. *reguläre* – спрямовувати, впорядковувати) визначено як один із основних засобів

державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [60, с. 40-41]. Узагальнюючи поняття правового регулювання, можна зробити висновок, що під правовим регулюванням розуміється державне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення норм права, що направляють поведінку суб'єктів права на реалізацію цілей, висунутих суб'єктом правотворчості у певний історичний період у певній сфері життєдіяльності суспільства і держави. Правове регулювання як єдиний механізм, містить у собі систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини: правова норма, правові відносини, правова відповідальність, правова свідомість, юридичні факти і акти застосування права, акти реалізації прав і обов'язків тощо.

При цьому, адміністративно-правове регулювання юридично виражає державне регулювання «як провідну функцію державного управління» [41, с. 29]. На думку авторів колективної монографії «Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття)» за загальною редакцією В.В. Галунька, під адміністративно-правовим регулюванням варто розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [47, с. 88–89]. Вчені є єдиними у висновку, що обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються чи санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання.

Державне регулювання ринку посередницьких послуг спрямовано насамперед на проведення єдиної державної політики, захист інтересів осіб, що є споживачами послуг, створення сприятливих умов для функціонування ринку посередництва у працевлаштуванні, забезпечення рівних можливостей для доступу на ринок, а також на додержання учасниками

ринку вимог законодавства, контроль за прозорістю та відкритістю ринку посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Належна та ефективна діяльність органів законодавчої та виконавчої влади, належне нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном, є основою ефективності здійснення посередницької діяльності у сфері господарювання та має більш вагомий за здібності та фінансові можливості підприємців вплив. У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням розуміють один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [45, с. 148].

З урахуванням предмета і основного методу галузі адміністративного права можна зазначити, що адміністративно-правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані у нормативно-правових актах орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права.

Вищенаведене дає можливість зробити висновок, що як кожна соціальна категорія, адміністративно-правове регулювання має відповідні ознаки, що вирізняють його серед інших видів регулювання. Так, адміністративно-правовому регулюванню притаманні такі ознаки:

має цілеспрямований характер, оскільки є певним регулятором суспільних відносин, впорядковуючи їх за допомогою адміністративно-правових норм;

має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються суб'єктами адміністративного права і суспільством та мають для них певне значення;

має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних правових елементів (методів, засобів, типів, елементів механізму адміністративно-правового регулювання та ефективності);

предмет адміністративно-правового регулювання нерозривно пов'язаний з предметом адміністративного права;

адміністративно-правове регулювання спрямовано на досягнення основної мети адміністративного права – забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави;

забезпечується передусім на підставі реалізації адміністративно-правового методу правового регулювання, при цьому невіддільні фізичні та юридичні особи безпосередньо між собою не взаємодіють у публічному аспекті, невід'ємним елементом між ними є суб'єкт публічної адміністрації, що пов'язує адміністративно-правове регулювання в єдину збалансовану систему;

має визначені стадії, що передбачають насамперед правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних публічних прав і юридичних адміністративних обов'язків та їх реалізацію;

воно є дією (впливом) держави на суспільні відносини, що виникають між їх суб'єктами;

здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання;

має на меті упорядкування державно-владних відносин;

встановлює юридичні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, які упорядковуються.

І.О. Картузов, досліджуючи особливості забезпечення адміністративно-правового регулювання, зазначає, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований, організуючий і регулятивний вплив держави через систему органів та посадових осіб на процеси, які відбуваються у суспільстві.

При цьому до ознак адміністративно-правового регулювання автор зараховує такі: забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави; реалізація спеціально уповноваженими суб'єктами, які наділені адміністративними повноваженнями; систематичність; цілеспрямованість; ієрархічність; процесуальний характер тощо [97, с. 39].

До складу адміністративно-правового регулювання належать відносини, що: відображають індивідуальні публічні потреби фізичних і юридичних осіб, третіх осіб, права та свободи яких порушуються першими, та загальний публічний інтерес держави й українського народу в цілому; реалізують імперативно-владну компетенцію публічної адміністрації та взаємні публічні інтереси усіх невладних учасників адміністративно-правових відносин, кожен з яких має йти на певне звуження сфери своїх інтересів задля інтересів іншого; потребують дотримання певних установлених державою в адміністративно-правових нормах правил.

Отже, об'єднуючи наведені точки зору, можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив держави за допомогою правових норм адміністративного права, що є відповідними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також забезпеченню за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – це напрям державної політики, спрямований на удосконалення правового регулювання господарських відносин та адміністративних відносин між регулюючими органами та іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, на недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів.

Державне регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні

за кордоном є діяльністю держави в особі її органів, спрямованою на забезпечення публічних інтересів шляхом використання відповідних правових засобів у регулюванні посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Підставою державного регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном є необхідність забезпечення реалізації й охорони державних і суспільних інтересів, а також державного контролю над процесами підготовки регуляторних актів як в органах виконавчої влади, так і в інших органах державної влади.

Адміністративно-правове регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це шляхи впливу держави на господарювання суб'єктів, що здійснюють діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном за допомогою правових норм. Це здійснення державою комплексних заходів щодо впорядкування, контролю за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. Для досягнення зазначених результатів держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання, основним з яких є саме ліцензування.

Ліцензування діяльності із посередництва у працевлаштуванні за кордоном, у свою чергу, є діяльністю уповноваженого державою органу щодо надання у встановленому порядку суб'єктам господарювання дозволу на здійснення за певних умов, передбачених законодавчими актами, посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Основними цілями ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном є державний облік суб'єктів, які здійснюють зазначений вид посередницької діяльності, захист інтересів громадян, безпеки держави, забезпечення державного контролю за здійсненням такої діяльності. Термін «ліцензія» у контексті ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном означає документ дозвільного характеру, що видається уповноваженим державним органом та засвідчує право суб'єкта господарювання на провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном протягом

визначеного строку (безстроково) за умови виконання ліцензійних умов.

Процедура ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це процедура публічного посвідчення компетентним органом ліцензування прав суб'єкта господарювання, який є здобувачем ліцензії, здійснювати посередництво у працевлаштуванні за кордоном. Ця процедура за загальним правилом, має дозвільний характер. Учасниками процедури ліцензування є суб'єкт господарювання (спочатку як здобувач ліцензії, а потім як ліцензіат), а також орган ліцензування. Ця процедура складається з таких послідовних обов'язкових стадій: звернення суб'єкта господарювання із заявою про видачу ліцензії, розгляд заяви і прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі, видача ліцензії. Правова сутність процедури ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном полягає у посвідченні компетентним органом ліцензування права суб'єкта господарювання, що є спочатку здобувачем ліцензії, а потім ліцензіатом, здійснювати діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Контроль за провадженням суб'єктами господарювання ліцензованої діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном здійснюється шляхом планових та позапланових перевірок. Планові перевірки дотримання ліцензіатом ліцензійних умов провадження посередництва у працевлаштуванні за кордоном здійснюється не частіше одного разу на рік. Позапланові перевірки здійснюються органом ліцензування або спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування лише на підставі надходження до них у письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення ліцензіатом ліцензійних умов.

На теперішній час питання відповідальності за порушення ліцензіатом ліцензійних умов вирішується дуже суперечливо, перш за все тому, що на законодавчому рівні питання щодо регулювання такої відповідальності здійснено лише в загальних рисах, та є відсутньою необхідна конкретизація.

На окрему увагу заслуговують питання вивчення напрямів

удосконалення адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Законодавча база України щодо регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном є недостатньою правовою основою для зміцнення економічної безпеки країни. Створення сприятливої для розвитку як підприємництва загалом, так і посередництва у працевлаштуванні за кордон, нормативно-правової бази є основним завданням держави в умовах ринкової економіки.

Саме законодавство та контроль є основними важелями адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Закони та правила мають винятково важливе значення для нормального функціонування досліджуваної сфери господарювання. Але закони за своєю сутністю є ефективними лише тоді, коли вони виконуються, а для цього потрібен контроль. Здійснення державою комплексних заходів щодо забезпечення належного контролю за діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, запобігання зловживанням і правопорушенням у цій сфері, покладено в основу державного регулювання сфер господарювання. У цілому, контроль (франц. *controle* – «перевірка, список, що має дублікат для перевірки») – це перевірка виконання законів, рішень тощо [56, с. 312]. До напрямків удосконалення державного контролю за діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном варто віднести: визначення та розподіл повноважень між державними органами влади, незалежність органів контролю від політичного тиску, компетентність та високі професійні стандарти працівників контролюючих органів.

Таким чином, основними теоретичними та практичними проблемами, що виникають у процесі та з приводу адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном на сучасному етапі, є такі:

необхідність визначення напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

суперечливість у вирішенні питання відповідальності суб'єктів господарювання за порушення законодавства у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном;

недосконалість нормативно-правової бази з питань регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордон, недостатність, а в переважній більшості випадків, відсутність правових норм щодо посередництва у працевлаштуванні за кордоном як виду господарської діяльності.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це здійснення державою комплексних заходів щодо впорядкування, контролю за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. Відповідними ознаками адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є цілеспрямований характер, певний предмет і сфера правового впливу, організаційний та упорядкований характер, визначені стадії. Адміністративно-правове регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном має на меті упорядкування державно-владних відносин та встановлює юридичні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, які упорядковуються. У системі адміністративно-правового регулювання питання ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном посідає окреме місце та має вираження у діяльності держави в особі її органів, спрямованої на забезпечення публічних інтересів шляхом використання відповідних правових засобів у регулюванні посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Державний контроль за господарською діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є ключовою складовою системи адміністративно-правового регулювання ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

1.4. Механізм адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном

У цьому підрозділі дослідження здійснено аналіз теоретичних основ механізму адміністративно-правового регулювання, визначено поняття механізму адміністративно-правового регулювання у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Особливу увагу приділено елементам механізму адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном.

На сучасному етапі розвитку трудових правовідносин за участю моряків істотне значення відіграє посередництво у працевлаштуванні за кордоном, що стало вагомим інститутом у процесі працевлаштування та зниженні рівня безробіття. Вивчення та аналіз правового регулювання інституту посередництва має суттєве значення для удосконалення та створення ефективного механізму адміністративно-правового регулювання в умовах зростаючого попиту роботодавців на висококваліфіковану та мобільну робочу силу.

Адміністративно-правове регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є складним соціальним явищем, зумовленим існуванням значної кількості проміжних систем. Проте жодна із систем, пов'язаних із процесами регулювання діяльності, не може бути використана без механізму регулювання, тобто функцій, процесів тощо. Нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у сфері діяльності з посередництва у працевлаштуванні, теж становлять певну систему, тобто правове регулювання функціонує нормально, якщо має ознаки системності. Більшість вчених-правознавців під правовим регулюванням розуміють здійснюваний державою за допомогою права і сукупності правових засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, юридичного закріплення, охорони і розвитку в інтересах людини, суспільства і держави [40, с. 91–96; 41 с. 130–139].

Таким чином, характерною рисою правового регулювання, що вирізняє

його серед інших правових явищ, є особливий механізм його реалізації.

В юридичній літературі механізм правового регулювання тлумачиться неоднозначно. Довгий час точиться дискусія щодо його елементів. Ряд авторів обмежують поняття механізму правового регулювання основними його елементами, відповідними стадіями правового регулювання: а) норми права, б) правовідносини; в) акти реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування права. У той же час, такі правові процеси, як правотворчість, правосвідомість, застосування права у механізмові правового регулювання безпосередньо не містяться у зв'язку з тим, що ці процеси представлені у ньому лише кінцевими результатами у вигляді нормативних актів [42, с. 150–153]. Інші вчені розглядають механізм правового регулювання як складну систему у взаємозв'язку, взаємодії усіх складових частин, що складається із: 1) правових засобів; 2) суб'єктів, що здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; 3) юридично значущих результатів їхньої діяльності [47, с. 170; 51 с. 130]. Як наслідок цього, механізм правового регулювання за стадіями правового регулювання поділяється на три компоненти: механізм правотворчості, механізм реалізації норм права та механізм державного примусу. При цьому, характеризуючи механізм правового регулювання як складну систему, науковці при виокремленні компонентів, як правило, не демонструють характеру їх взаємодії та особливостей взаємозв'язку цих елементів.

Особливе місце у дослідженні поняття механізму правового регулювання посідають перші наукові дослідження із цієї проблематики, здійснені М.Г. Александровим та С.С. Алексєєвим у 60-ті рр. XX ст. В 1961 р. у праці «Право і законність у період розгорнутого будівництва комунізму» М.Г. Александров уперше висунув ідею впливу механізму права на суспільні відносини, визначивши механізм правового регулювання як комплекс правових засобів, за допомогою яких відбувається регулювання суспільних відносин [64, с. 118]. На думку М.Г. Александрова, ланками механізму правового регулювання є:

- а) встановлення правового статусу особи;
- б) надання життєвим ситуаціям значення юридичних фактів;
- в) встановлення моделей правовідносин;
- г) встановлення заходів правової охорони та юридичної відповідальності.

Вчений також виокремлює три основні елементи у механізмі правового регулювання: 1) юридичні норми; 2) правові відносини; 3) акти реалізації прав та обов'язків. Факультативним елементом є акти застосування права [64, с. 183–188].

Невдовзі С.С. Алексєєв присвятив механізмі адміністративно-правового регулювання окрему монографію під назвою «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі», в якій поетапно дослідив загальне поняття та особливості правового регулювання, вплив права на суспільні відносини і виокремив його основні елементи. Так, С.С. Алексєєв під механізмом правового регулювання пропонує розуміти сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Автор виводить зазначене поняття із трьох основних стадій, притаманних процесові правового регулювання: 1) регламентування суспільних відносин, що потребують правового опосередкування; 2) дія юридичних норм, у результаті яких виникають або змінюються правові відносини; 3) реалізація суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Цим стадіям процесу правового регулювання відповідають три основні елементи його механізму: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, а також два додаткових, – нормативні юридичні акти, правосвідомість і правова культура [65, с. 30–35]. Наукові доробки М.Г. Александрова та С.С. Алексєєва стали підґрунтям для подальшого дослідження механізму правового регулювання вченими-правниками.

На думку С.С. Алексєєва, динамічна категорія як процес правового регулювання складається із трьох основних стадій: перша – регламентація суспільних відносин, яка потребує правового опосередкування; друга – дія юридичних норм, у результаті яких виникають або змінюються

правовідносини; третя – реалізація суб'єктивних юридичних прав та обов'язків [65, с. 34].

Цим стадіям відповідають три складові механізму правового регулювання: правовідносини; юридичні норми; акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків. Механізм правового регулювання визначається ним як сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. При цьому, по-перше, поняття механізму правового регулювання – це категорія, яка повинна охопити усі правові засоби; по-друге, механізм правового регулювання дає можливість системно поділити суспільні явища за окремими ознаками, що у подальшому зводить їх у цілісний механізм, кожна частина якого, взаємодіючи з іншими, виконує свої специфічні функції [65, с. 78].

О.Ф. Скакун вбачає у механізмі правового регулювання взяті у її єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок («належне» у праві стає «сущим»). До елементного складу механізму правового регулювання, відповідно до позиції науковця, належать: 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права); 2) правовідносини; 3) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; 4) акти застосування норм права [141, с. 498 – 499]. У свою чергу, акти застосування норм права виокремлюються автором як можливий, але не обов'язковий елемент механізму адміністративно-правового регулювання.

В.С. Нерсисянц під механізмом дії права розуміє механізм абстрактно-загальної правової регуляції, конкретизований та індивідуалізований стосовно кожного окремого випадку прояву юридичної сили чинного права. Вчений зазначає, що основна регулятивна функція механізму дії права полягає у тому, щоб наявну абстрактно-загальну норму статичного права, тобто загальне правило для загального випадку, належним чином перетворити на актуальну «казусну» норму, тобто на конкретне правило для конкретного випадку,

перетворивши право у статиці на право в динаміці [120, с. 477–478].

Деякі вчені до елементів механізму правового регулювання зараховують правосвідомість, правотворчість, юридичні норми, правовідносини, законність і правопорядок.

У залежності від елементного складу В.В. Галуцько виокремлює два наукових підходи до визначення формальних елементів механізму правового регулювання: 1) широкий, що характеризується множинністю елементів, зокрема: норм права, юридичних фактів, правовідносин, тлумачення норм права, реалізацією норм права, законністю як принципом права, правовою культурою і правосвідомістю, правомірною та протиправною поведінкою, юридичною відповідальністю; 2) вузький, що містить у собі лише деякі із вищезазначених елементів, наприклад, норми права, індивідуальні акти, правовідносини та законність [47, с. 90].

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок щодо фактичної однастайності вчених у визначенні поняття механізму правового регулювання, під яким розуміється комплекс правових засобів, за допомогою яких відбувається регулювання суспільних відносин з метою задоволення законних інтересів суб'єктів права, відповідно до цілей і завдань держави.

Механізм правового регулювання виражає дієву сторону процесу перекладання нормативності права на упорядкованість суспільних відносин. При цьому, правове регулювання являє собою довготривалий процес, який поділяється на стадії, на кожній з яких застосовуються особливі юридичні засоби, які у сукупності становлять механізм правового регулювання.

Так, правове регулювання містить у собі такі стадії: 1) видання норми права та її загальний вплив (регламентація суспільних відносин); 2) виникнення суб'єктивних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків; 3) реалізація суб'єктивних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків, втілення їх у конкретній, фактичній поведінці учасників громадських відносин; 4) застосування права [55, с. 94].

Як було згадано вище та відповідно до перерахованих стадій правового

регулювання виокремлюються такі основні структурні елементи (складові частини) механізму правового регулювання: а) норма права; б) правовідносини; в) акти реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування права.

Основними елементами механізму правового регулювання є саме правові норми, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків. Однак, щодо додаткових елементів думки вчених різняться, зокрема, виокремлюються такі додаткові елементами механізму правового регулювання як правосвідомість, правова культура, принципи права, режим законності, акти офіційного тлумачення норм права.

Головним інструментом у досягненні ефективності управління у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном є механізм адміністративно-правового регулювання, адже саме він покликаний забезпечувати якісну правову регламентацію суспільних відносин. Адміністративно-правовому регулюванню характерними є такі ознаки: 1) інструментом правового регулювання є адміністративно-правові норми; 2) правове регулювання забезпечується імперативними методами; 3) відносини, що виникають між суб'єктами адміністративно-правового регулювання мають публічний характер; 4) основною метою адміністративно-правового регулювання є забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, належного функціонування громадянського суспільства та держави; 5) здійснюється шляхом поетапної реалізації основних та додаткових елементів адміністративно-правового регулювання.

У свою чергу, Ю.О. Тихомиров визначає адміністративно-правове регулювання як механізм імперативно-нормативного упорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування, що поширюється на багато сфер державного і суспільного життя [146, с. 314].

Ю.П. Битяк зазначає, що адміністративно-правове регулювання управлінських суспільних відносин фактично є формою юридичного опосередковування зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, правовим

засобом цілеспрямованого керуючого (управлінського) впливу [46, с. 22].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання являє собою вплив адміністративно-правових норм на поведінку і діяльність учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також організації ефективного управління публічно-правовими відносинами.

Норма права являє собою вихідну юридичну базу для правового регулювання, оскільки в ній закладено модель необхідної поведінки, сформульовану в її диспозиції. Від виду норми права залежить характер поведінки суб'єктів права [50, с. 324].

Норми права встановлюють загальні та юридично обов'язкові правила поведінки тих учасників суспільних відносин, які перебувають у сфері правового регулювання. Вони викладаються у різних за своєю юридичною силою нормативно-правових актах, не втрачаючи при цьому своєї загальнообов'язковості. Основоположний регулюючий вплив норми права на правовідносини полягає у тому, що вона:

- а) визначає коло суб'єктів, на яких поширюється її дія;
- б) формує обставини, за яких ці суб'єкти керуються нею;
- в) розкриває зміст самого правила поведінки;
- г) встановлює заходи юридичної відповідальності за порушення зазначених правил [52, с. 431–432].

Норма права – це споконвічний елемент механізму правового регулювання, що визначає його основу, ті напрямки правової поведінки, які програмуються в реальних суспільних відносинах.

В юридичній науці і практиці правові норми зовсім справедливо вважаються нормативною основою механізму правового регулювання, оскільки в них сконструйовано у модель поведінки та знаходять своє вираження той правовий режим, у рамках якого має функціонувати система виконавчої влади (державного управління), мають діяти учасники регульованих управлінських відносин. Такі адміністративно-правові норми нерідко називають статичними.

Матеріальні адміністративно-правові норми визначають основи взаємодії суб'єктів виконавчої влади та об'єктів управління, їх взаємні юридичні можливості.

Норми усіх галузей права спрямовано на регулювання суспільних відносин, яке визначається відповідно до завдань та функцій держави на певному етапі її розвитку [54, с. 130]. Встановлюючи правові норми (матеріальне право), держава одночасно визначає форми їх здійснення, регулюючи тим самим діяльність відповідних суб'єктів щодо застосування і виконання цих норм. Таким чином, виникають особливі правові норми, які за своїм характером відрізняються від матеріальних приписів та іменуються процесуальними.

Матеріальними адміністративно-правовими нормами визначаються види ліцензійної діяльності, органи, які здійснюють ліцензування, зміст їх прав. На питання: «що необхідно зробити для реалізації таких прав і обов'язків», на запитання «як, яким чином і в якому порядку вони можуть бути реалізовані», відповідають процесуальні адміністративно-правові норми.

Матеріальними нормами законодавець визначає критерії, специфіку, вид дозволу на здійснення діяльності, яка може завдати шкоди правам, законним інтересам, здоров'ю громадян, безпеці держави.

Матеріальні адміністративно-правові норми юридично закріплюють комплекс обов'язків і прав, а також відповідальність учасників регульованих адміністративними нормами управлінських відносин, які виникають у зв'язку з ліцензуванням різних видів діяльності, тобто фактично їх адміністративно-правовий статус.

До норм матеріального права інституту ліцензування належать:

- 1) норми, що визначають цілі, завдання та функції інституту ліцензування;
- 2) норми, що визначають критерії віднесення того чи іншого виду діяльності до ліцензованого виду діяльності;
- 3) норми, що розкривають основні поняття законодавства та ліцензування окремого виду діяльності;
- 4) норми, що визначають правовий статус суб'єктів ліцензування;
- 5) норми, що

встановлюють адміністративну відповідальність суб'єктів ліцензування. Процесуальними нормами інституту ліцензування є норми, що встановлюють порядок здійснення заходів ліцензійним органом під час видачі ліцензій, здійснення контролю за дотриманням ліцензійних вимог та умов, а також під час притягнення до адміністративної відповідальності ліцензіатів, які регламентують окремі стадії ліцензійної процедури.

Головною метою системи ліцензування є охорона правопорядку та забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. Для її реалізації розробляються і приймаються правові норми, що регулюють відносини у сфері ліцензування, визначаються основні напрями діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади у даній області, створюються ліцензуючі органи, або вже існуючі органи наділяються повноваженнями у сфері ліцензування, а також визначається порядок здійснення контролю за суб'єктами, які здійснюють ліцензовані види діяльності [75, с. 110].

Втілення приписів правових норм у поведінці людей здійснюється через інші елементи механізму правового регулювання суспільних відносин.

Головним інструментом у досягненні ефективності правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном є саме механізм адміністративно-правового регулювання, адже він покликаний забезпечувати якісну правову регламентацію суспільних відносин.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це шляхи впливу держави на процес господарювання суб'єктів посередницьких правовідносин за допомогою правових норм, це здійснення державою комплексних заходів щодо впорядкування, контролю, нагляду за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері.

Враховуючи специфіку правовідносин із посередництва у працевлаштуванні за кордоном, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за

кордоном становить цілісну систему адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється імперативно-нормативне впорядкування господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном, вплив на суспільні відносини у сфері посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном з метою виконання встановлених обов'язків, задоволення прав та законних інтересів учасників даних правовідносин.

Головним же орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів такого механізму, підвищення його ефективності мають стати інтереси працевлаштованих осіб. Будучи юридичною технологією задоволення цих інтересів, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном має бути соціально ціннісним та забезпечувати належні умови праці українських моряків.

Досліджуючи поняття механізму адміністративно-правового регулювання, необхідно зазначити, що в науковій літературі також виокремлюються його стадії. Деякі вчені ставлять їх у повну залежність від елементів механізму правового регулювання, виокремлюючи стільки стадій, скільки елементів, на їхню думку, міститься у механізмові. Інші пропонують узагальнюючий підхід, виокремлюючи: 1) стадію регламентації суспільних відносин (розробка та прийняття правових актів, які формулюють правила поведінки для учасників суспільних відносин); 2) виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; 3) реалізацію (фактичне використання) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [144, с. 68].

Адміністративно-правові норми як основний елемент механізму адміністративно-правового регулювання традиційно класифікуються залежно від особливостей впливу на учасників правовідносин на: 1) зобов'язуючі (встановлюють обов'язок робити визначені дії) – норми, що встановлюють обов'язок отримання ліцензії на посередництво у працевлаштуванні за кордоном, надання статистичних звітів; 2) забороняючі (встановлюють обов'язок утримуватися від вчинення певних дій) – норми, що забороняють

стягувати плату за посередництво до підписання моряком трудової угоди з іноземним роботодавцем; уповноважуючи (надають учасникам правовідносин право робити визначені позитивні дії) – право на оскарження неправомірних дій органу ліцензування та його посадових осіб.

Законодавство України, що регулює діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном, складається із Конституції України; Господарського, Цивільного, Податкового кодексів України, Кодексу торговельного мореплавства України, Кодексу законів про працю України та інших законів, підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання законів.

Нормативно-правові акти, що регулюють діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном, можна об'єднати у три групи.

1. Загальні законодавчі акти, до яких належать Конституція України, Господарський, Цивільний, Податковий кодекси України, Кодекс торговельного мореплавства України та Кодекс законів про працю України.

2. Спеціальні законодавчі акти, які застосовуються до сфери посередництва у працевлаштуванні за кордоном:

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 р.;

Закон України «Про зайнятість населення» № 5067-VI від 5 липня 2012 р.;

Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 6 вересня 2012 р.;

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 5 квітня 2007 р.;

Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» № 761-VIII від 5 листопада 2015 р.;

Закон України «Про захист прав споживачів» № 1023-XII від 12 травня 1991 р.;

Закон України «Про захист персональних даних» № 2297-VI від 1 червня 2010 р.;

Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» № 959-XII від 16 квітня 1991 р.;

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» № 755-IV від 15 травня 2003 р.;

Закон України «Про рекламу» № 270/96-ВР від 3 липня 1996 року,

Закон України «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 3 липня 2012 р..

3. Підзаконні нормативно-правові акти у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном:

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

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» від 16 грудня 2015 р. № 1060;

Наказ Держспоживстандарту України № 457 від 11 жовтня 2010 р. «Про затвердження Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010»;

Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження форми звітності № 1-ПА «Інформація про кількість працевлаштованих громадян суб'єктами господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні та здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в інших роботодавців» та Порядку її подання», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 09 жовтня 2015 р. за № 1225/27670.

Наступним елементом механізму адміністративно-правового регулювання у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном є правовідносини, що виникають між суб'єктами господарювання та органами державної влади у процесі видачі ліцензії, здійснення контролю за додержанням ліцензійних умов. Особливостями зазначених правовідносин є їхній владний та публічний характер, підпорядкованість однієї сторони (суб'єкта господарювання, що здійснює діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном) іншій (державі в особі органу ліцензування та

контролю).

Правовідносини є головним засобом, який дозволяє визначити, хто і як буде виконувати вимоги норми права. Це найважливіший і необхідний елемент застосування права. У ньому загальна модель поведінки конкретизується стосовно суб'єкта, фіксуються його суб'єктивні права та суб'єктивні юридичні обов'язки. Знеособлені права та обов'язки, закріплені у нормах права, перетворюються на конкретні та взаємопов'язані права та обов'язки індивідуальних суб'єктів (осіб або організацій), відповідно до яких ці суб'єкти повинні співвідносити свою поведінку.

Правовідносини встановлюють персональну міру можливої і належної поведінки учасників суспільних відносин. Втілення загальних прав і обов'язків, які містяться у правовій нормі, у правовідносинах дає механізму правового регулювання «можливість» завершити свою регулятивну функцію, тобто реально втілити права та обов'язки суб'єктів правовідносин у фактичні суспільні відносини.

Акти реалізації прав і обов'язків – це фактична поведінка суб'єктів. Тут дія механізму правового регулювання закінчується, оскільки забезпечується та фактична, реальна поведінка суб'єктів, той результат, на якого було спрямовано волю законодавця [148, с.231].

Акти реалізації прав та обов'язків регламентують фактичну поведінку суб'єктів правовідносин щодо здійснення їх прав та обов'язків. За допомогою цих актів досягається мета правового регулювання, задовольняються конкретні законні інтереси уповноважених та зобов'язаних осіб. Основними формами реалізації прав та обов'язків є використання наданих нормами права можливостей, виконання зобов'язуючого правового розпорядження, дотримання правових заборон. За неможливості самостійної реалізації суб'єктами права їх юридичних прав і обов'язків, держава в особі своїх компетентних органів здійснює правозастосовну діяльність, покликану забезпечити їх повну реалізацію.

Для реалізації норм права у фактичній поведінці суб'єктів необхідними є

акти застосування права. Це факультативна стадія правового регулювання.

Акти застосування права являють собою владні веління компетентних органів, які забезпечують виникнення правовідносин, проводять вимоги норм права в життя, гарантують здійснення прав та обов'язків тощо. Таким чином, під актами застосування права розуміються акти правового регулювання виду діяльності, що визначають сутність індивідуалізованих владних приписів, спрямованих на регламентацію правових відносин.

Необхідно сказати, що особлива увага законодавця має бути спрямованою на створення системності правових норм у цілому. Рівною мірою ця якість має бути притаманною і сукупності адміністративно-правових норм у сфері адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Якщо задатися запитаннями, яким же є стан цієї системи і чи можна її розглядати як завершену, то можна відповісти, що система перебуває у процесі становлення та розглядати її як завершену не є можливим. Загальновідомо, що норми права функціонують не ізольовано, а в тісному зв'язку, доповнюючи і конкретизуючи одна одну. Чи можна констатувати, що у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном адміністративно-правові норми у всіх випадках являють собою цілісну систему? Напевно, ще ні.

Однак, лише чітка та ефективно налагоджена взаємодія правових норм може у кінцевому підсумку забезпечити ефективність механізму адміністративно-правового регулювання у цілому.

Не менше значення для удосконалення нормативної основи механізму адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні за кордоном має оптимальне співвідношення матеріальних та процесуальних норм [144, с. 124].

Як відомо, правове регулювання суспільних відносин забезпечує їх єдність та стійкість, є найбільш економічним і зручним способом упорядкування суспільних відносин.

Правовідносини, як один з елементів механізму правового регулювання, є

засобом переведення загально встановлених правових норм у конкретні права та обов'язки учасників суспільних відносин.

Враховуючи той факт, що діяльність суб'єктів господарювання з посередництва у працевлаштуванні за кордоном підлягає ліцензуванню, тобто суб'єкти господарювання вступають у ліцензійні правовідносини, що характеризуються видачою компетентним органом спеціального дозволу (ліцензії) на здійснення конкретного виду діяльності, а також можливим анулювання ліцензії та ліцензійним контролем. Ліцензійні правовідносини регулюються нормами адміністративного права та є адміністративними правовідносинами. Виходячи із цього, для ліцензійних правовідносин характерними є усі особливості адміністративних правовідносин, в яких один із суб'єктів здійснює владний управлінський вплив. Будучи за своєю суттю управлінськими, ліцензійні правовідносини виникають у сфері державного управління, межі якого визначаються обсягом і спрямованістю практичної діяльності з реалізації виконавчої влади. Це зовнішньо-організаційні відношення, тому суб'єкт підпорядкування знаходиться за рамками службових публічно-правових відносин, в яких мають вираження воля та інтерес держави.

Виходячи з комплексу заходів, здійснюваних компетентним органом у процесі ліцензування, можна визначити обсяг ліцензійних правовідносин. Ліцензійні правовідносини виникають у зв'язку з: а) видачою ліцензій; б) здійсненням контролю за дотриманням ліцензійних умов; в) застосуванням заходів примусу за порушення ліцензійних умов.

Структуру ліцензійних правовідносин становлять: суб'єкти, об'єкт і зміст ліцензійних правовідносин [149, с. 351].

Поняття «суб'єкт ліцензійного права» і «суб'єкт ліцензійних правовідносин» не є ідентичними. Суб'єкт ліцензійних правовідносин – це той, хто бере участь у конкретних ліцензійних правовідносинах і таким чином реалізує належні йому суб'єктивні права і виконує обов'язки. Суб'єкт ліцензійного права володіє правосуб'єктністю у сфері ліцензійного права, але не є учасником конкретних правовідносин. Правосуб'єктність полягає у

можливості володіти і фактично реалізовувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки, а також нести відповідальність (тобто сукупність право-, діє- та деліктоздатності).

У ліцензійному праві існують дві основні групи суб'єктів. Першу групу становлять суб'єкти підвладні, тобто ті суб'єкти права, які можуть бути узагальнені поняттям «господарюючі суб'єкти». Другу групу суб'єктів становлять владні суб'єкти, які відповідно до чинного законодавства потенційно володіють владними повноваженнями у сфері ліцензування. Суб'єктами цієї групи є органи виконавчої влади.

Стосовно об'єкта правовідносин може існувати кілька трактувань. В юридичній літературі відсутня єдність поглядів із цього приводу. Згідно з моністичною теорією, об'єктом правовідносин є зовнішній конкретний предмет – поведінка людей, із приводу якої виникають правовідносини. Цю позицію не поділяє С.С. Алексєєв, який вважає, що до числа об'єктів правовідносини не можна зараховувати поведінку, дії людини [66, с. 293].

Прибічники ж плюралістичної теорії вважають, що об'єкт правовідносини – це те, «на що спрямовано або на що впливають правовідносини», при цьому зазначаючи, що будь-яке правовідношення має свій юридичний об'єкт.

Отже, об'єктом ліцензійних правовідносин можна вважати ведення ліцензіатом ліцензованого виду діяльності відповідно до ліцензійних умов; дію органів ліцензування, здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов, застосування заходів адміністративного примусу за порушення ліцензійних умов; саму ліцензію; спеціальний правовий статус приватних осіб, що займаються ліцензованою діяльністю; здоров'я і безпеку громадян, обмеження свободи підприємницької діяльності.

Третім елементом правовідносин є їхній зміст. Під змістом правовідносин розуміють суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин.

Правовідносини можна класифікувати за різними підставами.

Залежно від ступеня конкретизації суб'єктів, правовідносини можуть бути

відносними та абсолютними. У відносних конкретно визначено обидві сторони. В абсолютних правовідносинах індивідуалізована лише правомочна сторона, носій суб'єктивного права. Зобов'язаною стороною є все суспільство і кожен його член.

За характером правовідносини поділяються на активні та пасивні. У правовідносинах активного типу обов'язок однієї сторони полягає у здійсненні певних позитивних дій, а право іншої – у вимозі виконувати цей обов'язок. У правовідносинах пасивного типу обов'язок полягає в утриманні від дій, заборонених юридичними нормами [56, с. 356].

За характером змісту, правовідносини поділяються на загально-регулятивні, конкретно-регулятивні та охоронні.

Норми права не тільки закріплюють коло осіб, на яких у певний момент поширюється дія правил, але ставлять їх один стосовно одного (кожного до всіх і всіх до кожного) у певне становище, що характеризується наявністю певних прав і обов'язків, визначаючи тим самим правовий статус учасників правовідносини. Зазначена функція реалізується, у першу чергу, у правовідносинах, що отримали в юридичній літературі найменування «загальні» або «загально-регулятивні», які зазвичай визначаються як специфічний стан, в якому перебуває даний суб'єкт, та які встановлюють його загальне становище стосовно всіх інших осіб.

У структурі механізму адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном можуть виокремлюватися й інші складові елементи, але вони мають факультативний характер. Такими функціональними елементами можуть бути: акти тлумачення норм права, акти застосування норм права, правова свідомість і правова культура.

Здійснений аналіз поняття та особливостей механізму адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном дає змогу краще усвідомити сутність адміністративно-правового регулювання зазначених правовідносин з метою подальшої розробки можливих шляхів підвищення його ефективності, враховуючи той факт, що діяльність із

посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном необхідно забезпечити надійним правовим механізмом, що враховував би як інтереси самих посередників, так і моряків, яким надаються їх послуги. Проте, більшість питань на теперішній час усе ще залишаються без належної уваги з боку законодавця. Якість адміністративно-правового регулювання відносин із посередництва у працевлаштуванні за кордоном у вітчизняній правовій системі впливає на ефективність такої діяльності та, відповідно, на умови праці українських моряків.

Враховуючи здійснений аналіз, запропоновано таке поняття механізму адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – як комплекс правових засобів, спрямованих на реалізацію публічно-сервісної концепції діяльності держави, за допомогою яких відбувається регулювання процесу господарювання суб'єктів, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном за допомогою правових норм та здійснення державою комплексних заходів щодо контролю за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням законодавства у цій сфері.

Висновки до розділу 1

1. Проведення в Україні економічних реформ, спрямованих на впровадження ринкових принципів регулювання господарської діяльності, мало наслідком запровадження в адміністративно-правовій практиці додаткових вимог до суб'єктів господарювання при здійсненні ними підприємницької діяльності, зокрема інституту ліцензування.

2. Уперше досліджуване питання знайшло своє відображення у Законі України «Про внесення змін і доповнень до статті 4 Закону України «Про підприємництво» № 497/95-ВР від 22 грудня 1995 р., де перелік видів діяльності, що підлягають обмеженню, було доповнено таким видом діяльності, як надання послуг, пов'язаних із профорієнтацією населення, посередництво у працевлаштуванні на роботу, у тому числі за кордоном.

3. Контроль з боку держави за здійсненням господарської діяльності є невід'ємною частиною державного регулювання економічних відносин. В Україні однією з форм контролю за здійсненням окремих видів господарської діяльності є ліцензування. У період становлення незалежної України було прийнято ряд документів із питань ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Проте, усі вони мали суттєві недоліки і вимагали доопрацювання. Все це пояснювалося наявністю широкого кола питань, що підлягали регулюванню, та відсутністю як практичного, так і теоретичного досвіду. Процедура ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном з моменту її впровадження в 1995 р. піддавалася постійним змінам.

4. Неодноразово змінювалася система органів, що здійснюють ліцензійну політику, змінювалися їх правовий статус та місце в системі державних органів України. Постійно змінювалися нормативно-правові акти, що безпосередньо регулювали зазначений вид господарської діяльності, діяльність контролюючих органів, форми та перелік необхідних для провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном документів, що призводило до правової нестабільності, яка, у свою чергу, стримує розвиток економіки та призводить до виникнення корупційних ризиків.

5. Існуючий на теперішній час порядок залишається недосконалим, розвиток і зміни правових засад адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном триватимуть шляхом удосконалення підзаконних нормативних актів, які встановлюють детальне регламентування господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, а також функціонування контролюючих органів. Потребує удосконалення система органів ліцензування та ефективного захисту від можливого негативного впливу з боку несумлінних підприємців, без створення штучних і невинуватених перешкод для відповідальних суб'єктів господарювання.

6. Адміністративно-правове регулювання посередництва у

працевлаштуванні за кордоном – це здійснення державою комплексних заходів щодо впорядкування, контролю, нагляду за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. Відповідними ознаками адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є цілеспрямованість характеру, певна предметність його регулювання, організаційність та упорядкованість, визначеність стадій та сфери правового впливу. Адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном має на меті упорядкування державно-владних відносин та встановлення юридичних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, що упорядковуються. У системі адміністративно-правового регулювання питання ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном посідає окреме місце та має вираження у діяльності держави в особі її органів та спрямовано на забезпечення публічних інтересів шляхом використання відповідних правових засобів у регулюванні посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Державний контроль за господарською діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є ключовою складовою системи адміністративно-правового регулювання ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Враховуючи здійснений аналіз, запропоновано таке поняття механізму адміністративно-правового регулювання діяльності із посередництва у працевлаштуванні за кордоном – як комплексу правових засобів, спрямованих на реалізацію публічно-сервісної концепції діяльності держави, за допомогою яких відбувається регулювання процесу господарювання суб'єктів, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном за допомогою правових норм та здійснення державою комплексних заходів щодо контролю за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням законодавства у цій сфері.

7. Здійснений аналіз поняття й особливостей механізму адміністративно-правового регулювання посередництва у працевлаштуванні моряків за

кордоном дає змогу краще усвідомити сутність адміністративно-правового регулювання зазначених правовідносин з метою подальшої розробки можливих шляхів підвищення його ефективності, оскільки діяльність посередників у працевлаштуванні за кордоном необхідно забезпечити надійним правовим механізмом, який враховував би як інтереси самих посередників, так і тих суб'єктів, яким надаються їхні послуги. Проте, більшість питань діяльності посередників усе ще залишаються без належної уваги з боку законодавця.

8. Визначено поняття механізму адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – як комплексу правових засобів, спрямованих на реалізацію публічно-сервісної концепції діяльності держави, за допомогою яких відбувається регулювання процесу господарювання суб'єктів, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, за допомогою правових норм та здійснення державою комплексних заходів щодо контролю за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. Виокремлено основні структурні елементи (складові частини) механізму правового регулювання: а) норма права; б) правовідносини; в) акти реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування права.

9. Якість адміністративно-правового регулювання відносин із посередництва у працевлаштуванні за кордоном у вітчизняній правовій системі впливає на ефективність такої діяльності та, відповідно, на умови праці громадян України, що працюють на судах під іноземним прапором.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПОСЕРЕДНИЦТВА У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ ЗА КОРДОНОМ

2.1. Правові основи режиму ліцензування до посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном

У цьому підрозділі дослідження здійснено аналіз правових основ введення режиму ліцензування до посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Особливу увагу приділено критеріям віднесення господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до діяльності, що підлягає ліцензуванню, наведено статистичні дані щодо чисельності громадян України, що тимчасово працювали на території іноземних держав, проаналізовано положення Конвенції Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплавстві.

Безумовно, рішення щодо введення режиму ліцензування господарської діяльності на підставі певних критеріїв має прийматися законодавцем не автоматично, а за умови неможливості забезпечити повною мірою захист виникаючих при цьому громадських інтересів іншими засобами державного контролю.

У правовій літературі як критерії ліцензування окремих видів діяльності запропоновано виокремлювати три підстави, відповідно до яких певна діяльність підлягає ліцензуванню:

діяльність є небезпечною для необмеженого кола осіб, що не беруть участі у її здійсненні;

діяльність залучає до своєї сфери необмежене коло учасників;

діяльність є занадто дохідною і підлягає підвищеному оподаткуванню і додатковому контролю у цьому зв'язку.

Під поняттям «критерій» (від грецького «criterion» – засіб для судження) розуміється ознака, на підставі якої проводяться оцінка, визначення або

класифікація чого-небудь – мірило оцінки [57, с. 219].

Ліцензування окремих видів діяльності на теперішній час охоплює більше тридцяти видів діяльності. Одним із них є діяльність, пов'язана з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном.

Для визначення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, необхідним є вироблення відповідних ознак (критеріїв), на підставі яких певний вид діяльності може бути зараховано до ліцензованого.

Ліцензування, як частина дозвільної системи, є видом адміністративної діяльності, спрямованої на державне підтвердження кваліфікації та професійних якостей суб'єктів, надання їм спеціальних правових статусів (окремих прав), що дозволяють займатися діяльністю (вчиняти дії), окремі способи і форми якої є небезпечними [127, с. 19]. Незважаючи на добровільне набуття статусу суб'єкта дозвільної системи, його наявність пов'язана із введенням імперативних вимог – ліцензійних умов. У зв'язку із цим виникає питання обґрунтованості видачі ліцензії.

Законодавець вирішує проблему обґрунтованості застосування ліцензування шляхом введення критеріїв визначення ліцензованих видів діяльності. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1013 від 19 листопада 2008 р. затверджено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та визначено періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Такими критеріями є:

1) загроза вчинення щодо особи: шахрайських дій несумлінними ліцензіатами (пропозиція працевлаштування за кордоном на неіснуючі робочі місця), неправомірних дій несумлінними іноземними роботодавцями (працевлаштування в іноземного роботодавця без оформлення трудових відносин);

2) загроза стати жертвою торгівлі людьми (залучення до примусової праці за кордоном).

Усіх суб'єктів господарювання, які займаються діяльністю з посередництва

у працевлаштуванні за кордоном, віднесено до суб'єктів із високим ступенем ризику.

Офіційними джерелами статистичних даних щодо обсягів трудової міграції громадян України за кордон, що формується на постійній основі, є інформаційно-аналітичні матеріали щодо діяльності приватних агентств із працевлаштування. Так, у 2015 р. за даними звітів за формою № 1-ПА кількість громадян, працевлаштованих посередниками у 2015 р., як і у 2014 р., становила понад 97 тис. осіб, із яких майже 80% було працевлаштовано за кордоном (в основному – суб'єктами, зареєстрованими в Одеській області). При цьому, у порівнянні із 2014 р., кількість осіб, працевлаштованих за кордоном, зросла на десяту частину. Послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у 2015 р. надавали 322 суб'єкти господарювання, половина з яких здійснювала діяльність в Одеській області. Переважна більшість громадян (83% або 63,9 тис. осіб) було працевлаштовано за кордоном посередниками, які здійснювали діяльність в Одеській області. За країнами працевлаштування найбільші потоки трудових міграцій були в Республіку Кіпр (15,7 тис. осіб), до Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії (9,8 тис. осіб), Німеччини (8,4 тис. осіб), Греції та Польщі (відповідно, по 6,2 тис. осіб).

Щорічно міграційні потоки за кордон трудових ресурсів, із числа громадян України, постійно зростають. Якщо в 1996 р. кількість осіб, які працювали за кордоном, становила 11,8 тисяч, то вже до 2015 р. обсяги працюючих зросли у сім разів – до 76,9 тис. осіб [28].

З огляду на наведені статистичні дані можна зробити висновок, що діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном являє собою цінність для суспільства та є затребуваною з точки зору економічної активності суб'єктів господарювання.

Можливість нанесення шкоди правам, законним інтересам і здоров'ю громадян є найбільш важливою передумовою запровадження ліцензування. Необхідно враховувати ступінь небезпеки та ймовірність завдання шкоди, насамперед, життєво важливим інтересам громадян, які забезпечують життя,

здоров'я, особисту недоторканність, а також можливі наслідки, які можуть настати при порушенні встановлених умов та заходів безпеки при здійсненні окремого виду діяльності. Зловживання і порушення встановлених умов негативно впливають на забезпечення безпеки громадян. Правопорушення, допущені юридичними особами та суб'єктами підприємницької діяльності, завдають шкоди законним інтересам і здоров'ю громадян.

Ліцензування є одним із методів діяльності органів виконавчої влади. Суть дозвільних методів полягає у правовому забезпеченні органами виконавчої влади повноважень юридичних і фізичних осіб. Відмінності методів мають прояв у специфіці регульованого об'єкта. Так, об'єктом ліцензування є діяльність юридичних осіб або індивідуальних підприємців, а об'єкти державного регулювання є значно різноманітними, серед них фізичні та юридичні особи, рухоме та нерухоме майно.

Законодавець при виборі того чи іншого методу адміністративно-правового впливу повинен виходити з мети правового регулювання, відповідної стадії правового впливу і характеру правовідносин, що охороняються. Відповідно до системи методів адміністративно-правового впливу Д.В. Осінцева, ліцензування відповідає методу дозвільного впливу і належать до методів адміністративно-правової регламентації публічної активності. До цієї групи включено також метод адміністративного сприяння [127, с. 47].

У розвиток законодавчо закріплених критеріїв можна додати критерій суспільної значущості конкретного виду діяльності. Він має вираження у тому, що органи законодавчої влади мають здійснювати більш суворе регулювання щодо тих видів діяльності, які являють собою цінність для суспільства, затребувані з точки зору економічної активності господарюючих суб'єктів. Це підкріплюється необхідністю обґрунтованого витрачання бюджетних коштів на утримання апарату, що здійснює ліцензування діяльності.

Із критерію суспільної значущості конкретного виду діяльності має впливати критерій необхідності отримання громадянами достовірної інформації про ліцензовані види діяльності, що має виражатися у наданні

зацікавленим особам органом, що ліцензує, не тільки відомостей про терміни дії ліцензії та її характер, але й іншої необхідної інформації. Крім того, збір відомостей про ліцензіатів протягом усього періоду здійснення ними ліцензованого виду діяльності дозволяє виявляти і запобігти вчиненню правопорушень у сфері даної діяльності. Однак отримання відомостей про ліцензіата не має виходити за рамки ліцензійного законодавства, яке повинно передбачати відповідальність уповноважених органів за зловживання своїми контрольними функціями, у результаті здійснення яких вони все частіше вимагають від ліцензіата необґрунтовано широкого спектру інформації. Зазначені критерії визначення ліцензованих видів діяльності обумовлюють застосування ліцензування до певного виду діяльності. Їх можна визначити як «загальні» критерії. Нижче буде розглянуто «спеціальні» критерії, що обумовлюють необхідність ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном.

Критерій необхідності кваліфікованого та професійного ведення діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном у певних формах та у певні способи фактично впливає із ліцензійних умов, відмежовує суб'єкта ліцензійних правовідносин, що має на меті отримати ліцензію (здобувача ліцензії) від того, хто має ліцензію (ліцензіата).

Вимогою до здобувача ліцензії є наявність приміщення, в якому здійснюється даний вид діяльності. Головна вимога до приміщення відповідно до ліцензійних вимог полягає в інформаційній складовій, тобто інформуванні клієнтів ліцензіатів про хід діяльності ліцензіата.

Стосовно ліцензіата, тобто з моменту отримання здобувачем ліцензії, Ліцензійними умовами встановлюється особливий режим, у рамках якого суб'єкту господарювання належить функціонувати. Ліцензіат зобов'язаний будувати відносини з іноземним партнером у сфері працевлаштування, правовий статус якого підтверджено складеними в особливому порядку документами, виключно у договірній формі. Відносини між ліцензіатом та клієнтом із надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном

також регулюються цивільним договором із законодавчо визначеним змістом.

Іншою імперативною вимогою при здійсненні ліцензіатом діяльності, що розглядається, є обов'язок надання державної статистичної звітності.

Особливу роль у застосуванні режиму ліцензування до посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном на міжнародному ринку праці моряків із того часу, коли вони можуть працевлаштовуватися на судна під будь-яким прапором, відіграють міжнародні конвенції. З того часу як морське судноплавство перетворилося на першу у світі справді глобальну галузь Україна посідає почесне четверте місце за цим показником у світі. Беручи до уваги, що значна кількість українських моряків, за різними даними, у середньому більш ніж сто тисяч, працевлаштовується на судна під прапорами інших держав, при аналізі застосування режиму ліцензування до посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном необхідно звернути увагу на норми міжнародного законодавства, а саме на Конвенцію Міжнародною організацією праці про працю в морському судноплавстві 2006 року [137, с. 24].

Конвенція про працю у морському судноплавстві 2006 р. являє собою звід найважливіших принципів, побудованих на нормах про працю у морському судноплавстві, прийнятих Міжнародною організацією праці з 1920 р. У Конвенції майже усі з існуючих документів про працю у морському судноплавстві зведено в єдиний міжнародний акт нового формату, з деякими оновленнями, спрямованими на відображення сучасних умов і тенденцій у галузі морського судноплавства, у зв'язку з чим її і називають «Зведеною Конвенцією» [139, с. 247].

Конвенція складається з: преамбули; шістнадцяти статей тексту самої конвенції, які містять основні принципи і базові зобов'язання держав-учасниць; правил, що формулюють права й обов'язки суб'єктів трудових і пов'язаних із ними відносин (моряка, судновласника, служби найму і працевлаштування моряків, держави); кодексу, який містить докладну інформацію, у вигляді стандартів або керівного принципу, про порядок виконання правил.

Згідно з Преамбулою, прийняття Конвенції базується на бажанні

«створити єдиний погоджений акт, що охоплює, у міру можливості, всі сучасні норми існуючих міжнародних конвенцій і рекомендацій про працю в морському судноплавстві», і ґрунтується на основних принципах восьми «загальних конвенцій» [4]. Україна є учасницею усіх цих восьми «загальних конвенцій». Їх принципи реалізовано у внутрішньому праві Української держави, однак Конвенція про працю у морському судноплавстві 2006 року залишається не ратифікованою для Української держави.

Правила і Кодекс Конвенції про працю у морському судноплавстві 2006 року згруповано у п'яти розділах.

Розділ I («Мінімальні вимоги щодо праці моряків на борту судна») встановлює мінімальні норми, які є обов'язковими для праці моряків на борту судна. Забороняється приймати на роботу, залучати до роботи або використовувати працю на борту судна осіб віком до 16 років. Моряки не допускаються до роботи на борту судна, якщо не засвідчена їхня придатність за станом здоров'я до виконання своїх обов'язків. Крім того, моряки не допускаються до роботи на борту судна, якщо вони не пройшли професійну підготовку або не одержали диплом, що засвідчує їх компетентність, або не довели в якийсь інший спосіб свою придатність до виконання своїх обов'язків. Поряд із вимогами до моряків, цей Розділ передбачає і право усіх моряків мати доступ до ефективної, адекватної та підзвітної системи пошуку роботи на борту судна, який здійснюється для них безкоштовно.

Особливу увагу у конвенції приділено службам найму та працевлаштування. Так, метою правила 1.4 є забезпечення того, щоб моряки мали доступ до ефективної та чітко регульованої системи найму та працевлаштування. Усі моряки повинні мати доступ до ефективної, адекватної та підзвітної системи пошуку зайнятості на борту судна, який здійснюється для моряків безкоштовно [138, с. 62].

Кожна держава-член, в якій діє державна служба найму і працевлаштування моряків, забезпечує, щоб ця служба діяла відповідно до встановленого порядку, що забезпечує захист і повагу прав моряків у сфері

зайнятості, передбачених у конвенції. Якщо на території держави-члена діють приватні служби найму та працевлаштування моряків, основним завданням яких є набір і працевлаштування моряків або які наймають і працевлаштовують значну кількість моряків, то їх діяльність здійснюється тільки відповідно до норм системи ліцензування або сертифікації, або іншої форми регулювання. Ця система створюється, модифікується або змінюється тільки після консультацій із зацікавленими організаціями судновласників і моряків.

Ніщо у правилі 1.4 не спрямовано на те, щоб:

перешкоджати державі-члену мати безкоштовну державну службу найму та працевлаштування моряків у рамках політики, спрямованої на задоволення потреб моряків і судновласників, незалежно від того, чи є ця служба частиною державної служби зайнятості, яка обслуговує усіх працівників і роботодавців, або координується нею; або

покласти на державу-член обов'язок встановлювати систему для забезпечення діяльності приватних служб по найму і працевлаштування моряків на його території.

Держава-член, приймаючи цю систему, як мінімум, включає у своє законодавство і нормативно-правові акти положення, що містять:

а) заборону на використання службами найму і працевлаштування моряків коштів, механізмів або списків, спрямованих на те, щоб перешкодити морякам отримати робоче місце, на яке вони мають право відповідно до своєї кваліфікації;

б) вимогу щодо того, щоб на моряків не покладалися прямо або опосередковано, повністю або частково комісійні чи інші витрати за найм та працевлаштування, або за надання робочого місця, за винятком витрат, які моряк несе у зв'язку з отриманням передбаченого національним законодавством медичного свідоцтва, національної книжки моряка і паспорта або інших аналогічних особистих проїзних документів, виключаючи, однак, витрати, пов'язані з отриманням віз, які несе судновласник;

в) забезпечення того, щоби служби найму та працевлаштування моряків,

що діють на його території:

вели і постійно оновлювали список усіх моряків, наймання і працевлаштування яких було забезпечено ними, який має бути доступним компетентному органу для перевірки;

інформували моряків про їх права й обов'язки, зазначені у трудових договорах, перед прийомом на роботу або в процесі роботи, вживати належних заходів, що дозволяють морякам ознайомитися зі змістом трудових договорів перед їх підписанням і після цього, пересвідчувалися що моряки отримали по примірникові цих трудових договорів;

перевіряли, щоб моряки, найняті або працевлаштовані ними, володіли кваліфікацією і мали документи, необхідні для виконання відповідних робіт, і щоб трудові договори моряків відповідали чинному законодавству і нормативно-правовим актам, а також положенням колективного договору, який є частиною трудового договору;

у міру можливості, пересвідчилися у тому, що судновласник має засоби для забезпечення захисту моряків від небезпеки опинитися без засобів до існування в іноземному порту;

розглядали будь-які скарги щодо своєї діяльності та реагували на них, а також інформували компетентний орган про всі не врегульовані скарги;

встановлювали систему захисту у формі страхування або в іншій рівнозначній формі з метою компенсації морякам грошового збитку, якого вони можуть зазнати у результаті невиконання службою найму та працевлаштування своїх зобов'язань перед моряками або відповідним судновласником своїх зобов'язань перед моряками відповідно до трудового договору [138, с. 64].

Компетентний орган здійснює суворий нагляд і контроль за усіма службами найму та працевлаштування моряків, що діють на території відповідної держави-члена. Усі ліцензії або сертифікати, або аналогічні форми дозволу на здійснення оперативної діяльності приватних служб на його території надаються або поновлюються тільки після перевірки того, що відповідна служба найму і працевлаштування моряків відповідає вимогам

національних законодавства і нормативно-правових актів. Компетентний орган забезпечує наявність адекватних механізмів і процедур для розслідування, у разі потреби, скарг, що стосуються діяльності служб найму та працевлаштування моряків, із залученням, залежно від обставин, представників судновласників і моряків.

Розділ II («Умови зайнятості») регулює умови підписання трудового договору та вимоги до трудових договорів. Так, визначено мінімальний перелік інформації, яка має міститись у трудових договорах моряків. Моряку має бути надана можливість вивчити договір та одержати консультації стосовно умов, передбачених у договорі, і вільно прийняти їх до підписання договору. Цей розділ також регулює питання нарахування та виплати зарплати, тривалості робочого дня і часу відпочинку, щорічної відпустки, репатріації, надання компенсацій морякам у разі втрати чи затоплення судна, укомплектування судів екіпажами, побудови кар'єри, підвищення кваліфікації і можливостей для зайнятості моряків.

Розділ III («Житлові приміщення, умови для відпочинку, харчування і столове обслуговування») містить зведені воедино норми, що стосуються вимог до житлових приміщень для екіпажу, питань харчування і столового обслуговування. Цим Розділом детально врегульовано питання дизайну, конструкцій, вентиляції, опалення, освітлення приміщень судна. Встановлені також вимоги, що стосуються попередження впливу шуму й вібрації у виробничих та житлових зонах.

Розділ IV («Охорона здоров'я, обслуговування, соціально-побутове обслуговування й захист в галузі соціального забезпечення») регулює питання медичного обслуговування на борту судна й на березі, охорони здоров'я, забезпечення безпеки і попередження нещасних випадків, доступу моряків до берегових об'єктів соціально-побутового призначення, соціального забезпечення. Серед інших вимог у цьому Розділі встановлюються обов'язки та відповідальність судновласників, спрямовані на захист моряків від фінансових наслідків хвороби, травми або смерті, що відбулися у зв'язку із їх трудовою

діяльністю.

Останній Розділ V («Дотримання й забезпечення виконання») визначає обов'язки держав, які ратифікували Конвенцію. Розділ містить три основних Правила. Правило перше визначає відповідальність держави щодо виконання Конвенції на суднах, що плавають під її прапором, включаючи встановлення ефективної системи інспекції та огляду. Правило друге визначає заходи державного портового контролю над іноземними суднами у портах. Третє Правило визначає обов'язки держав щодо забезпечення оперативної діяльності і практики служб найму та працевлаштування моряків, заснованих на їх території, за допомогою системи інспектування і моніторингу, правового переслідування за порушення у галузі ліцензування та інших оперативних вимог.

Очевидно, що Конвенція регламентує широкий спектр питань забезпечення належних умов праці моряків, вирішення більшості з яких Україна обходила стороною.

Конвенція чітко регламентує відповідальність судновласників, від якої деякі з них намагаються ухилитися або навіть ігнорують її в силу безкарності своїх діянь. Так, відповідно до Конвенції, судновласники несуть відповідальність за: витрати моряків, пов'язані з їх хворобою і травмами; фінансове забезпечення у разі смерті моряка або довгострокової втрати ним працездатності внаслідок професійної травми, хвороби або небезпеки; покриття витрат, пов'язаних з медичним обслуговуванням, включаючи лікування, а також харчування та проживання поза домом; оплату витрат на поховання у разі смерті, що сталася на борту судна або на березі у період роботи за наймом.

Якщо хвороба або травма спричиняють втрату працездатності, судновласник несе відповідальність: за виплату заробітної плати у повному розмірі протягом усього часу перебування на судні, поки моряки не будуть репатрійовані; за виплату заробітної плати у повному розмірі або частково з моменту репатріації моряка або списання його на берег аж до його одужання.

При цьому Конвенція, не будучи актом односторонньої дії, передбачає і деякі обмеження відповідальності судновласника у разі хвороби або травми моряка:

має минути не менше 16 тижнів з дня заподіяння травми або початку хвороби;

якщо травма, не пов'язана зі службою на судні;

якщо травма або хвороба сталися з причин умисного порушення дисципліни захворілим, травмованим або загиблим моряком;

якщо хвороба або фізична неповноцінність були навмисно приховані на момент працевлаштування.

Конвенцію з першої до останньої норми спрямовано не тільки на забезпечення захисту моряків, але й на регулювання відносин між державою (її органами), судновласниками та моряками, створюючи для цього усі належні умови [139, с. 247].

Мета Конвенції – утримати норми чинних конвенцій про працю в морському судноплавстві на нинішньому рівні, залишаючи, разом із тим, кожній країні більшу свободу дій у розробленні власних національних законів, що встановлюють належний рівень захисту прав на працю.

Слід зазначити, що імплементація положень та вимог Конвенції не є чимось не здійсненим для Української держави. Автори Конвенції врахували це та передбачили деякі позиції для полегшення її ратифікації та імплементації.

Статут Міжнародної організації праці передбачає урахування національних обставин і певну гнучкість у застосуванні конвенцій, з метою поступового покращання захисту працівників, шляхом урахування конкретної ситуації у деяких секторах і різноманіття національних обставин. Гнучкість зазвичай базується на принципах трипартизму, прозорості та підзвітності.

Якщо уряд якоїсь країни застосовує гнучкість щодо тієї чи іншої Конвенції, то це зазвичай передбачає консультації із зацікавленими організаціями працівників і роботодавців; при цьому відповідний уряд повідомляє Міжнародну організацію праці про будь-які прийняті при цьому

рішення. Це вважається необхідним і важливим засобом для забезпечення, того щоб усі країни, незалежно від національних обставин, могли брати участь у міжнародній правовій системі, а міжнародні зобов'язання дотримувалися та реалізовувалися, можливою мірою, з одночасним докладанням зусиль для покращання умов. Варто зазначити, що в період перебудови економіки, дослідження українського ринку праці моряків свідчать, що Україна не змогла сформуванати цілісної концепції регулювання національного ринку праці моряків. Основні зусилля у цей період було спрямовано на регулювання масштабів офіційного безробіття за рахунок малоефективної зайнятості працездатного населення. Країна фактично не має довгострокової стратегії і реальних механізмів, які могли би принципово змінити ситуацію на краще. Низька оплата праці, відсутність гідної зайнятості за своєю кваліфікацією і професіональним напрямом на українському ринку праці та майже відсутність робочих місць для українських моряків призводять до зниження рівня забезпечення українських громадян конституційними правами на працю та на належний рівень життя. Таким чином, саме працевлаштування українських моряків на судна під іноземним прапором – це єдиний вихід уникнути ще більшого росту рівня безробіття в Україні та, тим самим, падіння рівня економічних показників нашої держави, тим більше, що Україна навіть при великому бажанні не в змозі забезпечити робочими місцями ту величезну кількість моряків, які проживають на території Української держави. І тільки ратифікація Конвенції про працю у морському судноплаванні 2006 року надасть Україні можливість належним чином захистити своїх моряків, які працюють на судах іноземних судновласників, та здійснити оновлення застарілого та далеко не досконалого законодавства України у галузі морського судноплавання.

Необхідно зазначити, що на теперішній час судновласники повинні підтвердити факт співпраці з кріюінговими компаніями, які відповідають вимогам Конвенції про працю у морському судноплаванні 2006 року. Для українських кріюінгових компаній пропонується добровільний огляд на

відповідність вимогам Конвенції про працю в морському судноплавстві 2006 року, видача та підтвердження Свідоцтва про відповідність.

Кожна держава-учасниця Конвенції вимагає, щоб судна, що плавають під її прапором, мали і регулярно підтверджували Свідоцтво про відповідність трудових норм у морському судноплавстві та Декларацію про дотримання трудових норм у морському судноплавстві.

У разі, якщо український моряк користується послугами посередника з працевлаштування, який успішно пройшов перевірку на відповідність вимогам конвенції, у моряків, як правило, не виникає проблем із працевлаштуванням, на відміну від моряків, кріюінгові агенції яких подібної сертифікації не пройшли. У цій ситуації судновласники, не маючи можливості підтвердити співпрацю з кріюінговою компанією, яка відповідає вимогам Конвенції про працю у морському судноплавстві 2006 року, змушені відмовитися від їхніх послуг [137, с. 26].

Повертаючись до критеріїв віднесення господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до діяльності, що підлягає ліцензуванню, необхідно зазначити, що одним із спеціальних критеріїв, є екстериторіальний характер майбутньої діяльності за межами України.

Особливість розглянутої діяльності полягає у тому, що вона здійснюється на території двох або декількох держав, отже, взаємини між учасниками (фірмами-ліцензіатами, громадянами) підпадають під юрисдикцію більш ніж однієї держави. Ця обставина часом істотно ускладнює налагодження ефективного правового регулювання відносин сторін, питань відповідальності, захисту прав потерпілих. Використання ж громадянами нелегальних способів виїзду за кордон ставить їх поза рамками соціальної та юридичної захищеності, позбавляє допомоги держави у разі утиску їх прав.

Крім цього, неналагодженість контролю за діяльністю ліцензіатів, несвоєчасне запобігання вчиненню правопорушень, злочинів у цій сфері має не регіональне, а міжнародне значення і, як правило, впливає на міждержавні відносини. Незаконне знаходження трудових мігрантів однієї держави на

території іншої держави є наслідком прострочених віз, контрактів, відсутності дозволу на роботу, не оформленням взаємовідносин з роботодавцем та обертається для держави формуванням негативної «репутації» постачальника незаконних мігрантів на світовий ринок праці.

Негативні наслідки безпосередньо впливають на політику іноземних держав стосовно подальшої хвилі трудових мігрантів, крім іншого стримують розвиток співробітництва між державами у цілому. Спостерігається ефект дискримінації на міжнародному ринку праці.

Ефект дискримінації на міжнародному ринку праці є результатом недопрацьованості правового поля у сфері зовнішньої трудової міграції. Очевидно, що навіть існуючий режим дозвільної політики у сфері працевлаштування за кордоном не вирішує проблем нелегального виїзду або вивезення громадян, що само по собі заперечує можливість лібералізації діяльності господарюючих суб'єктів. У цьому разі мова може йти виключно про недоліки існуючого режиму і засобів їх усунення.

Підводячи підсумки, можна зробити висновок про те, що при віднесенні діяльності з посередництва у працевлаштуванні громадян за кордоном до ліцензованої поряд із загальними критеріями, використовуються також і спеціальні, які додатково обумовлюють необхідність застосування ліцензування до даного виду діяльності. У свою чергу, у процесі здійснення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном усе частіше має місце порушення прав і законних інтересів працевлаштованих осіб шляхом: збільшення кількості випадків шахрайства; діяльності компаній-одноденок та осіб, що не мають жодного уявлення про специфіку надання послуг із посередництва у працевлаштуванні за кордоном; нехтування міжнародними стандартами у сфері працевлаштування; зростання кількості осіб, що опинилися за кордоном та потребують дипломатичної допомоги; ускладнення проблеми торгівлі людьми.

На цьому етапі розвитку української державності скасування ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном

виглядає завчасним, оскільки відсутні інші важелі контролю, не створено ефективного механізму саморегулювання, відсутні саморегулюючі організації, які можуть оцінити, перевірити і, найголовніше, нести відповідальність за свої рішення.

Проведення радикальних економічних та адміністративних реформ не має бути спрямованим на вихід держави зі сфери регулювання, без забезпечення чітких і відпрацьованих механізмів недержавного регулювання.

Безсумнівно, наявність ліцензії не заважає недобросовісним підприємцям надавати неякісні послуги, проте, це однак, єдиний на теперішній час стримуючий фактор.

Переймаючи досвід саморегулювання зарубіжних країн, необхідно враховувати, що це був тривалий еволюційний процес, що ініціювався громадянським суспільством. Застосовувати зарубіжні механізми в Україні необхідно лише в тісю мірою, в якій вони можуть прижитися на ґрунті української дійсності, особливо з огляду на практичну відсутність у країні громадського контролю.

Не заперечуючи проти ідеї недержавного регулювання у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном, необхідно взяти до уваги, що без дієвих, експериментально відпрацьованих механізмів контролю, нормативно-правових документів, правил і стандартів перехід на саморегулювання буде черговою кампанією, яка дискредитує здатність влади до проведення економічних реформ і саму ідею недержавного регулювання.

2.2. Адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном

У цій частині дослідження здійснено аналіз теоретичних основ надання адміністративних послуг. Особливу увагу приділено поняттю та елементам адміністративного процесу та режиму ліцензування.

У сучасних умовах фізичні чи юридичні особи щільно взаємодіють з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх

посадовими особами для вирішення особистих чи корпоративних питань щодо реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів. Така взаємодія, врегульована відповідними нормами права, набуває якості публічних, управлінських правовідносин, що реалізуються у процесі діяльності органів публічної адміністрації. В юридичній літературі таку діяльність органів державної влади прийнято вважати наданням адміністративних (управлінських) послуг [85, с. 95].

Із виникненням необхідності в українських громадян у пошуку роботи за кордоном набуває значного розвитку інститут посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

У сучасних умовах відбувається лише становлення інституту посередництва у працевлаштуванні в економіці України. З одного боку, створення такого інституту диктується самим часом, у зв'язку зі зростанням питомої ваги посередницьких послуг у сфері господарювання, а, з іншого – цей процес стримується недосконалістю нормативної бази.

Питання забезпечення можливості працевлаштування за кордоном, а також регламентація діяльності суб'єктів господарювання, що займаються посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, посідає особливе місце у міграційній політиці держави.

У зв'язку із цим виникає необхідність у відповідній законодавчій базі, спрямованій не лише на подолання негативних наслідків міграційних процесів, але й безпосередньо на їх регулювання.

Як видно, і ліцензування у цілому, і, зокрема, ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном – це багатоаспектні явища.

З одного боку, ліцензування можна представити у широкому сенсі як інститут адміністративного права, що регулює суспільні відносини суб'єктів адміністративної влади з громадянами та організаціями, що виникають у зв'язку з видачею дозволів на заняття певними видами діяльності і подальшим контролем за дотриманням правил і умов здійснення дозволеної діяльності.

Метою ліцензування як адміністративно-правового інституту є забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави.

У вузькоспеціальному значенні ліцензування являє собою адміністративну процедуру, під якою розуміють сукупність управлінських дій, результатом яких є отримання особою дозволу на здійснення визначеного у ньому виду діяльності.

Законодавець же під ліцензуванням розуміє діяльність органів ліцензування, пов'язаних із наданням ліцензій, переоформленням документів, анулюванням ліцензій, контролем за дотриманням ліцензіатами відповідних ліцензійних умов. Ліцензування визначається як метод, за допомогою якого держава здійснює дозвільну політику у галузі економічної діяльності.

У той же час, О.М. Олійник визначає ліцензування як правовий режим початку та здійснення окремих визнаних законодавством видів господарської діяльності, що передбачає: державне підтвердження та визначення меж права на ведення господарської діяльності; державний контроль за здійсненням певного виду господарської діяльності; можливість припинення діяльності з особливих підстав органами держави [122, с. 17].

Д.В. Осінцев вважає, що правовий режим ліцензування окремих видів діяльності являє собою особливу систему взаємодії невластивих суб'єктів і представників виконавчої влади, коли потрібним є вирішення питання про допуск до певних видів діяльності, що потребує кваліфікованого та професійного ведення робіт, контролювання їх фактичного здійснення і припинення перебування суб'єкта як володаря дозвільного правового статусу [127, с. 37].

Як відомо, обмеження прав часто здійснюється у рамках того або іншого правового режиму. На думку Д.М. Бахраха, під правовим режимом розуміється сукупність правил, що регулюють певну діяльність людей [76, с. 201]. Більш об'ємне визначення цьому поняттю надають Н.І. Матузов і А.В. Малько: правовий режим, з їхньої точки зору, являє собою особливий порядок правового регулювання, що має вираження у певному поєднанні юридичних

засобів і створюють бажаний соціальний стан для задоволення інтересів суб'єктів права [117, с. 6]. Це система умов і методів здійснення правового регулювання, немовби «розпорядок» дії права, це – функціональна характеристика права [117, с. 32].

Поняттям «правовий режим» позначається специфіка правового регулювання певної сфери суспільних відносин за допомогою різного роду юридичних засобів. У зв'язку із цим С.С. Алексєєв надає таке визначення правового режиму: «це порядок регулювання, який виражений в комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, і створюють особливу спрямованість регулювання» [67, с. 85].

Поняття правового режиму можна порівняти із поняттям правового статусу. Останнє містить у собі права та обов'язки суб'єкта, пов'язує їх із якимись особами, а поняття правового режиму характеризує діяльність, з якою пов'язує права та обов'язки її учасників [75, с. 201]. Кожен правовий режим виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність обмежень або пільг, допустимий рівень активності суб'єктів і межі їх правової самостійності [67, с. 186]. Правові режими існують на міжнародному рівні та на рівні окремої держави. Кожен із 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.

На думку В.Б. Рушайло, правовий режим – це закріплені в законодавстві права, обов'язки і відповідальність; система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей; система правового впливу, що полягає у специфіці прийомів регулювання та його механізму [136, с. 14].

Разом із тим, кожній галузі права притаманний свій, особливий правовий режим, оскільки він опосередковується предметом регулювання (суспільними відносинами у тій чи іншій сфері діяльності) і методом впливу, а вони є специфічними для кожної галузі права. Характеризуючи галузевий правовий

режим, Л.А. Морозова зазначає, що він являє собою результат регулятивного впливу на суспільні відносини системи (певного набору) юридичних засобів, притаманних конкретній галузі права і забезпечують нормальне функціонування даного комплексу громадських відносин. Д.М. Бахрах під правовим режимом галузі розуміє сукупність юридичних засобів регулювання – галузевий юридичний інструментарій, опосередкованих галузевим методом правового впливу, які базуються на принципах, властивих даній галузі права [76, с. 254].

Адміністративно-правові режими по суті являють собою комплекс державно-управлінських та адміністративно-правових заходів, що істотно відрізняються від тих, які застосовуються органами державної влади в нормальних (звичайних умовах) функціонування. В умовах дії адміністративно-правових режимів істотною мірою змінюється правовий статус суб'єктів права, що опинилися у сфері дії режиму. Обсяг адміністративно-правового регулювання значною мірою зростає. У кожному з існуючих режимів такого роду зміни мають спільні риси, які полягають у тому, що баланс прав та обов'язків цих суб'єктів стосовно звичайного стану суспільних відносин зміщується у бік посилення повноважень органів виконавчої влади.

Ліцензування є одним із засобів адміністративно-правового впливу держави на економічні відносини, отже, інститутом адміністративного права. Із цієї причини ліцензування відображає специфіку впливу норм адміністративного права на регульовані відносини. Як відомо, правові засоби впливу адміністративного права розраховані на відносини влади і підпорядкування і виражені, головним чином, у нормах-приписах. Практично це означає, що одній стороні регульованих відносин надано адміністративно-правовою нормою певний обсяг юридично-владних повноважень, адресованих іншій стороні; остання зобов'язана підкоритися приписам (заборонам), що походить від носія розпорядчих прав [52, с. 33]. Тому слід погодитися з тим, що адміністративно-правовий режим – це встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій чи поведінки громадян та юридичних осіб, а

також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах [136, с. 19]. Таким чином, адміністративно-правові режими являють собою особливий вид регулювання, в рамках якого створюється і використовується специфічна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану.

Як справедливо зазначає Ю.А. Тихомиров, призначення адміністративно-правових режимів полягає в регулюванні особливих державних станів за допомогою системи спеціальних засобів [146, с. 401], до яких Ю.А. Тихомиров зараховує:

- а) правові акти та норми, що встановлюють особливий порядок діяльності у тих чи інших сферах;
- б) уповноважені державні органи, спеціально створювані або наділені повноваженнями формувати і підтримувати відповідний режим;
- в) детальна регламентація дій суб'єктів права та їх взаємовідносин;
- г) сувора система контролю і відповідальності за діяльність у рамках адміністративно-правового режиму;
- д) більш широке застосування обмежено-дозвільних та заборонних методів, поєднаних в необхідних випадках зі строго цільовим стимулюванням суб'єктів права;
- е) наявність спеціальних організаційних, технічних, матеріальних і фінансових засобів (техніки, ресурсів тощо).

Разом із тим, Ю.А. Тихомиров застерігає від схематичності введення того чи іншого адміністративно-правового режиму, оскільки на практиці це може призвести або до надмірно жорстких заходів регулювання, або до неефективності режимів через невелике їх поєднання з іншими засобами регулювання [146, с. 406]. Не можна не погодитися з ученим у тому, що необхідним є точний вибір часу та вірна оцінка триваючих чи інших ситуацій, а значить, і видів діяльності, що вимагають спонукання суб'єктів права до неухильного дотримання її цілей і параметрів. Практично кожна галузь права характеризується наявністю в ній правових режимів. Сутність адміністративно-

правових режимів лежить у площині об'єктивних закономірностей управління, що забезпечують досягнення його цілей, підтримання стійкого стану системи управління. Державному управлінню притаманні об'єктивні закономірності, що визначають сутність і зміст соціального управління, отримують предметне переломлення, відповідно до владної природи виконавчої влади та її специфіки в системі поділу влади.

У рамках теорії державного управління адміністративно-правовий режим розуміється як особлива форма організації систем і процесів державного управління, за допомогою права закріплює його найбільш важливі компоненти.

Адміністративно-правовий режим – це безпосередня оболонка, в якій відбувається організація управлінської системи, у сенсі встановлення її принципів, на яких буде засновано досягнення поставлених перед конкретною системою цілей. Крім того, адміністративно-правовий режим – це ще й основний метод встановлення упорядкованого руху до поставленої мети у зовнішньому середовищі функціонування безлічі керованих соціальних систем. У цілому, під адміністративно-правовим режимом розуміють виражену у формі дозволів, заборон і приписів, нормативно закріплену сукупність правил, що підлягають неухильному дотриманню суб'єктами управління, яка опосередковує в особливому організаційному прояві об'єктивні закономірності управління та є підтримкою стійкості системи управління в умовах відкритості систем соціального управління для досягнення цілей управління [149, с. 431].

Основними характеристиками адміністративно-правового режиму, як правило, є нормативність регулювання відносин, що припускає незастосування до них принципу «дозволено все, що не заборонено» і що виявляється у встановленні дозволів, заборон і приписів; формалізація морально-етичних норм; встановлення жорсткого інформаційного режиму всередині системи; широке використання методу адміністративного примусу; застосування особливих дисциплінарних санкцій; статусне регулювання відносин в управлінському середовищі; активне використання матеріальних засобів забезпечення. Прикладами існуючих у правовій системі адміністративно-

правових режимів є: режим надзвичайного стану, режим воєнного стану, режим забезпечення безпеки дорожнього руху, режим охорони державної таємниці, митний режим, прикордонний режим тощо.

Отже, під адміністративно-правовим режимом ліцензування у контексті теорії адміністративно-правових режимів пропонується розуміти сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини в економічній сфері шляхом здійснення контрольно-дозвільних заходів щодо окремих видів діяльності з метою дотримання суб'єктами господарювання публічних інтересів у процесі їх здійснення.

Здійснювані при ліцензуванні заходи (надання ліцензії, оформлення та переоформлення відповідних документів, анулювання ліцензії та здійснення контролю за дотриманням відповідних вимог та умов) становлять зміст ліцензування як режиму управління.

У сучасній правовій системі ліцензування посідає місце специфічного адміністративно-правового режиму, що має процедурний характер, і функціонуючого поряд із такими режимами як режим державної реєстрації, сертифікації, атестації, акредитації тощо.

Ліцензування як адміністративно-правовий режим має свої цілі. Ліцензування окремих видів діяльності здійснюється з метою запобігання завдання шкоди правам, законним інтересам, життю або здоров'ю громадян, навколишньому середовищу, об'єктам культурної спадщини, обороні і безпеці держави, можливість нанесення якої пов'язана із здійсненням юридичними особами та індивідуальними підприємцями окремих видів діяльності [152, с. 18].

Цілі введення цього адміністративно-правового режиму дозволяють визначити його роль у ринкових відносинах. Призначення ліцензування вбачається у встановленні особливого державного контролю за здійсненням таких видів господарської діяльності та реалізації таких суб'єктивних прав громадян, які пов'язані з реалізацією найбільш важливих публічних інтересів – забезпечення економічної та громадської безпеки населення, оборони і безпеки

держави, охорона життя та здоров'я громадян, захист навколишнього природного середовища тощо.

Усе вищезазначене дозволяє визначити ліцензування як особливий адміністративно-правовий режим, що полягає у встановленні чіткого порядку діяльності господарюючих суб'єктів у зв'язку із здійсненням ними певних видів підприємницької чи іншої діяльності або в реалізації суб'єктивних прав, лише за наявності спеціального дозволу, що видається уповноваженими державними органами.

Регулювання особливих державних станів, що є головним призначенням адміністративно-правових режимів, здійснюється за допомогою цілої системи юридичних, організаційних та інших засобів, до яких належать: правові акти та норми, що встановлюють особливий порядок діяльності у різних сферах господарювання; детальна регламентація дій суб'єктів права та їх взаємовідносин; чітка система контролю та відповідальності за діяльністю в рамках адміністративно-правового режиму; більш широке застосування обмежено-дозвільних та заборонних методів, поєднаних у певних випадках із цільовим стимулюванням суб'єктів права; наявність спеціальних організаційних, технічних, матеріальних і фінансових засобів тощо.

Так, В.Б. Рушайло виокремлює деякі характерні елементи, що визначають зміст усіх адміністративно-правових режимів. Із його точки зору, у змісті адміністративно-правових режимів на перше місце слід поставити регламентацію порядку діяльності у режимних сферах, систему дозволів, реєстрацію певних видів діяльності конкретних категорій осіб, що забезпечує облік і контроль цих видів діяльності, пряму заборону окремих дій або видів діяльності, застосування відповідальності за порушення чинних правил, а також адміністративних заходів впливу для попередження та припинення порушень, при одночасному неухильному дотриманні встановлених гарантій, законних прав та інтересів осіб, що перебувають у сфері конкретного режиму [137, с. 14]. Чітка регламентація порядку діяльності в режимних сферах міститься у нормативно-правових актах. Ця регламентація в основному здійснюється за

допомогою встановлення позитивних правил поведінки, що утворюють певні параметри цієї діяльності, перешкоджають здійсненню дій, які шкодять державній або громадській безпеці. Внутрішню організаційну інфраструктуру будь-якого виду адміністративно-правових режимів становлять спеціально створювані режимні органи, що комплектуються спеціально підготовленим особовим складом і забезпечуються необхідними технічними засобами захисту, контролю та охорони. Стосовно конкретного режиму ці органи наділено відповідними повноваженнями. Важливим засобом забезпечення дотримання адміністративно-правових режимів є встановлення кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності за їх порушення.

Слід зазначити, що широко вживані поняття «трудова міграція» та «праця за кордоном» не є тотожними. Термін «трудова міграція» має більш широкий зміст і, за визначенням нового Закону України «Про зайнятість населення» № 5067-VI від 5 липня 2012 р., який набув чинності 1 січня 2013 р., є «переміщенням особи, пов'язаним із перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи» [10], тоді як «праця за кордоном» – це оплачувана трудова діяльність працівника за кордоном, заради якої він, власне, і виїжджає за кордон.

Відповідно до положень вищезазначеного Закону «послуги з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном надаються відповідно до заявок іноземного роботодавця (його контрагента) щодо вільних робочих місць (вакансій) і лише в межах укладених іноземними суб'єктами господарювання зовнішньоекономічних договорів (контрактів)» [10]. Тому посередники сприяють громадянам у вирішенні питань правового та соціального захисту і несуть відповідальність за погіршення умов трудового договору, укладеного між особою та іноземним роботодавцем.

Відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України № 1060 від 16 грудня 2015 р. під діяльністю з

посередництва у працевлаштуванні за кордоном розуміють надання суб'єктами господарювання послуг з метою сприяння укладенню трудового договору (контракту наймання) відповідно до заявок іноземного роботодавця щодо вільних робочих місць (вакантних посад), включаючи надання інформаційно-консультативних послуг щодо можливостей працевлаштування, найменування та місцезнаходження роботодавців, умов та розмірів оплати праці тощо.

Таке визначення уявляється неточним. Під діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном доцільніше буде розуміти процес, здійснюваний юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, спрямований на:

а) сприяння у пошуку оплачуваної роботи у іноземного роботодавця за кордоном відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, освіти клієнта;

б) запобігання порушенню прав і свобод клієнта при укладенні трудового договору з іноземним роботодавцем;

в) забезпечення виконання умов трудового договору, укладеного між особою та іноземним роботодавцем.

Обов'язковою умовою провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном відповідно до норм чинного законодавства України є отримання ліцензії на право провадження такого виду господарської діяльності.

Однією з основних умов ефективного правового регулювання діяльності виконавчої влади є деталізація процесу її здійснення. Структурною одиницею цього управлінського процесу є адміністративна послуга. Ця категорія на законодавчому рівні знайшла визначення в Законі України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 6 вересня 2012 р., відповідно до положень якого адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [16].

Суперечливим залишається питання щодо співвідношення адміністративних процедур, адміністративних послуг та адміністративного процесу.

Неприпустимим є повне ототожнення адміністративної послуги та процесу, як у силу їх первісного семантичного значення, так і в силу їх правової значущості і функцій. Уявляється, що адміністративний процес і послуга – явища співвідносні, тісно взаємопов'язані, але не ідентичні. Поняття адміністративного процесу є ширшим оскільки він містить у собі юрисдикційну діяльність, що складається із сукупності проваджень (судова складова), і діяльність процедурну (тобто сам інститут адміністративних послуг).

Ліцензування такої діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, як адміністративна послуга є частиною адміністративного процесу, що має свою специфіку.

У сучасній науці адміністративного права не розроблено єдиного та універсального поняття адміністративного процесу. Складність полягає у тому, що вчені-адміністративісти досі не дійшли єдиної думки з приводу меж і обсягу адміністративного процесу, хоча дискусія про його сутність розпочалася ще в 60-і рр. XX ст.

У науці адміністративного права закріпилося два основних підходи до визначення цього інституту у широкому і вузькому розумінні. Відповідно до першого визначення, адміністративний процес охоплює усю діяльність, здійснювану органами державного управління. Прихильники вузького підходу розуміють процес як врегульований правом порядок юрисдикційної діяльності при розгляді індивідуальних справ. Всі вони належать до однієї з двох наукових концепцій – «юрисдикційної» та «управлінської». Так, на думку одних вчених, адміністративний процес трактується по аналогії із судовим процесом – як діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, яка пов'язана з вирішенням індивідуальних управлінських справ із приводу спорів про право

та із застосуванням заходів адміністративного примусу, тобто з юрисдикційною діяльністю органів державного управління. На думку інших, адміністративний процес не можна обмежувати лише сферою адміністративної юрисдикції.

Управлінська концепція розглядає адміністративний процес переважно як юридичну форму реалізації виконавчої влади, процес застосування норм матеріального адміністративного права, в якому, крім застосування адміністративного примусу, міститься застосування регуляторних норм. У зв'язку із цим адміністративний процес називають позитивним або організаційно-процедурним процесом. Видається, цей підхід є більш обґрунтованим, оскільки розглядає процес комплексно, виходячи з функціональної складової органів виконавчої влади.

Адміністративний процес об'єднує в собі процедури декількох видів: процедури підготовки і видання актів управління, процедури організації діловодства, процедури дозвільної системи, а також процедури державної реєстрації [119, с. 214].

Ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, належить до процедур дозвільної системи: органи виконавчої влади відповідно до законодавства видають дозвіл (ліцензію) на заняття певними видами діяльності.

Сутність процедури ліцензування можливо уявити в широкому і вузькому сенсах. У широкому сенсі процедура ліцензування визначається через «систему», яка:

- орієнтована на досягнення конкретного соціального результату;
- складається з послідовних актів поведінки;
- врегульована правовими нормами;
- ієрархічно побудована;
- перебуває у розвитку.

У вузькому розумінні процедура ліцензування – це особливий порядок

регламентації однорідних адміністративно-процедурних відносин.

Адміністративно-процедурні відносини не пов'язані з конфліктами у сфері управління, вони являють собою перш за все зовнішні публічні відносини, що регулюють взаємодію виконавчих органів з громадянами, а також юридичними особами з приводу реалізації останніми своїх суб'єктивних прав і обов'язків.

Предметом адміністративно-процедурних відносин є індивідуальні адміністративні справи безспірного характеру. У рамках ліцензійного провадження правова оцінка поведінки тієї чи іншої особи має місце як одна з умов задоволення тих чи інших клопотань (наприклад, при реєстрації, видачі ліцензії тощо), причому, найчастіше предметом правової оцінки є відповідні документи (установчі тощо).

Сутність ліцензування як процедури уявляється найбільш точно розкрити через субстанціональні ознаки даного явища:

як будь-яка процедура, ліцензійна процедура є системою актів поведінки, об'єднаних спільною метою досягнення конкретного правового результату;

обов'язковим суб'єктом ліцензійно-процедурного правовідношення є орган публічної влади;

ліцензійна процедура є первинним елементом управлінської діяльності [117, с. 6].

Адміністративно-процедурний процес не має своїм результатом застосування примусових заходів. Його результат – задоволення законних запитів фізичних або юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи управлінського апарату [119, с. 112].

У рамках ліцензійної процедури здійснюється правозастосовна діяльність органів виконавчої влади.

Загальними рисами процедури ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном є її обмеженість у часі. Здобувач ліцензії має право знати про термін, протягом якого його заяву буде розглянуто, а державний орган (посадова особа) не має права перевищувати

цей термін, в іншому випадку це може розцінюватися як бездіяльність суб'єкта публічного права, що тягне адміністративно-правову відповідальність.

Процедура ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном характеризується фіксованим правовим результатом і володіє такими ознаками:

вона передбачена компетенцією ліцензійного органу;
створює певні суб'єктивно-правові наслідки.

Процедура ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном покликана нормувати, упорядковувати та стабілізувати регульований вид діяльності.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 6 вересня 2012 р., адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [16].

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

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

2. Перелік адміністративних послуг визначається законом.

Суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

- 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;
- 2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;
- 3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше

шести годин;

4) надання суб'єктові звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг).

Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);

2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а в разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

- 6) можливі способи отримання відповіді (результату);
- 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

3. Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.

У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:

- 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- 2) відповідальна посадова особа;
- 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- 4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Так, Наказом Міністерства соціальної політики України № 10 від 14 січня 2016 р. відповідно до ст. 8 Закону України «Про адміністративні послуги» було затверджено такі інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг: з видання ліцензії на посередництво у працевлаштуванні за кордоном; з переоформлення ліцензії на посередництво у працевлаштуванні за кордоном; з анулювання ліцензії на посередництво у працевлаштуванні за кордоном.

Нормативними актами, якими регламентується надання адміністративної послуги з ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном є:

1. Закони України: Закон України «Про зайнятість населення», Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

2. Акти Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1060 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном», Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 № 1755 «Про

строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 р. № 609.

3. Акти центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до норм чинного законодавства України є можливість виокремити наступні умови отримання адміністративної послуги:

підстава для одержання адміністративної послуги: Проведення господарської діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном;

вичерпний перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а також вимоги до них.

Порядок та спосіб подачі документів, необхідних для отримання адміністративної послуги: нарочно, поштовим відправленням або в електронному вигляді.

Платність надання адміністративної послуги. Нормативно-правовий акт, на підставі якого стягується плата: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755 «Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу».

Розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу: Плата у розмірі однієї мінімальної заробітної плати (виходячи з її розміру, що діє на дату прийняття рішення про видачу ліцензії). Плата зараховується до Державного бюджету України.

Строк надання адміністративної послуги: десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії.

Перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги: недостовірність даних у документах, поданих заявником, для отримання ліцензії; невідповідність заявника згідно з поданими документами ліцензійним умовам, встановленим для виду господарської діяльності.

Результат надання адміністративної послуги: видача ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Способи отримання відповіді (результату): повідомлення про прийняття рішення надсилається (видається) заявникові у письмовій формі протягом трьох робочих днів з дати прийняття відповідного рішення.

З огляду на здійснений аналіз особливостей надання адміністративних послуг доцільно зробити декілька висновків:

адміністративна послуга – це сфера управлінських відносин. Процедура надання послуг встановлює права й обов'язки органу (посадової особи) владних повноважень та є частиною управлінської діяльності, і водночас, частиною адміністративного процесу, а норми, які регулюють відносини адміністративних послуг, становлять частину системи норм адміністративного процесуального права. Найістотніші властивості, що притаманні відносинам у сфері надання адміністративних послуг, вимагають закріплення на законодавчому рівні відповідних процедурних дій органів публічної адміністрації, які забезпечили б доступність, простоту, оперативність та компетентність їх реалізації;

адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення права на здійснення господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого характеру. Предметом адміністративної послуги є не сама дія органу владних повноважень, а результат здійснення ним завдань, функцій та обов'язків у межах своїх повноважень, згідно з чинним законодавством, у вигляді надання фізичним чи юридичним особам відповідного адміністративного акта – ліцензії на право здійснення господарської діяльності з посередництва у працевлаштування за кордоном.

Надання адміністративних послуг як виду процесуальних відносин може бути здійснено лише суб'єктами владних повноважень, визначених законом, та за зверненням фізичних чи юридичних осіб. Законом має бути чітко визначено порядок та умови надання послуг та обов'язки органів (посадових осіб) владних повноважень щодо надання адміністративних послуг.

2.3. Структура процедури ліцензування послуг з працевлаштування моряків за кордоном

У цій частині дослідження розглянуто процедуру ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном, надано пропозиції щодо її удосконалення. Особливу увагу приділено стадіям ліцензійної процедури.

Продумана державна політика у сфері зайнятості населення є основою процвітання суспільства, зміцнює прагнення і здатність людини до інтелектуального зростання, підвищення освіченості. Хаотичний розвиток відносин із посередництва у працевлаштуванні за кордоном може негативно впливати на економічну безпеку країни, тому ці правовідносини вимагають офіційного визнання і детального регулювання на державному рівні.

У сучасних умовах зростаючого попиту на висококваліфіковану і мобільну робочу силу з боку іноземних роботодавців суспільство зустрічається з багатьма негативним явищами, для попередження і припинення яких держава використовує спеціальний адміністративний інструментарій, який містить у собі певні засоби регулювання, у тому числі і ліцензування.

Ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном спрямоване на те, щоб зробити процес підконтрольним, усунути відхилення від встановленого порядку, запобігти, виявити і припинити дії, що завдають шкоди охоронюваним інтересам. Для досягнення цієї мети державою має бути встановлена чітка регламентація порядку видачі ліцензій.

Ліцензування є одним з інструментів державного регулювання господарської діяльності, і в деяких аспектах може бути розглянуто як

обмеження свободи господарювання. З одного боку, – закон обмежує певні види господарської діяльності, які можуть негативно вплинути на суспільні інтереси, шляхом встановлення дозвільного порядку їх здійснення, але з іншого, – окремі органи ліцензування можуть зловживати своїми повноваженнями, чим створюються перешкоди у господарській діяльності. Запобігти цьому може чітка і прозора процедура ліцензування.

Розглядаючи правову природу ліцензування, слід зазначити, що термін «ліцензія» походить від лат. «Licentia» – «вільність, свобода робити, що завгодно» [59, с. 364]. Словник іноземних слів переводить слово «ліцензія» як «право» і «дозвіл» [57, с. 435]. У правовій науці термін «ліцензія» вживається у двох основних значеннях: як право на провадження певного виду діяльності і як документ, що засвідчує наявність такого права [58, с. 21]. У свою чергу, відповідно до ч. 5 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензія – це документ, що надається органом ліцензування, на право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності.

Враховуючи, що здійснення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є неможливим без отримання ліцензії, а для її отримання встановлено певний порядок подачі документів, можна говорити про дозвільний характер діяльності у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Дозвільна діяльність органів державної влади, по суті, є правозастосовчою і полягає у вивченні конкретних дій, що мають юридичне значення, з метою прийняття індивідуального акта, тобто видачі дозволу (ліцензії) на здійснення конкретного виду діяльності. У свою чергу, ліцензійна діяльність – це врегульований адміністративно-правовими нормами комплекс дій органів державної влади щодо здійснення заходів, пов'язаних із наданням, анулюванням ліцензій і контролем за дотриманням відповідних ліцензійних вимог і умов.

Будь-який процес, у тому числі з видачі ліцензії, є системою послідовних

дій, тобто має стадійний характер. Стадії мають повно і точно відображати саму процедуру видачі ліцензій, ті окремі дії або операції, які здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм [113, с. 281].

Найбільш поширеним є визначення стадії провадження, сформульоване Д.М. Бахрахом, який розуміє під нею таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості [75, с. 324]. Більш повним є визначення стадії провадження, сформульоване авторським колективом підручника «Адміністративне право України» (за ред. В.Б. Авер'янова). Ця група вчених визначає стадії провадження як відносно відмежовані, виокремлені у часі і логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [50, с. 266–278].

Традиційно процедура видачі ліцензії поділяється на такі етапи:

- а) звернення суб'єкта господарювання із заявою;
- б) розгляд заяви і прийняття рішення;
- в) видача ліцензії у разі задоволення заяви.

Деякі вчені, розглядаючи адміністративний процес як певну сукупність адміністративних проваджень, виокремлюють у його структурі такі стадії:

1) стадію аналізу ситуації, у ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, про реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого роду руху. Цю стадію називають також стадією порушення (відкриття) адміністративної справи [74, с. 25];

2) розгляд адміністративної справи – фактично центральна стадія адміністративного провадження, у ході якої здійснюються заходи, спрямовані на вивчення усіх обставин справи [144, с. 269] ;

3) стадію ухвалення рішення у справі [74, с. 25] ;

4) стадію оскарження або опротестування рішення по справі (ця стадія має факультативний характер) [144, с. 269];

5) стадію виконання прийнятого рішення, у ході якої отримує логічне завершення уся діяльність по адміністративній справі (варто підкреслити важливість зазначеної стадії, оскільки без неї усе провадження у справі практично втрачає сенс, стає простою формальністю) [50, с. 271].

Враховуючи вищезазначене, у ліцензійному провадженні у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном доцільно виокремити такі стадії.

Стадія відкриття адміністративного провадження за ліцензійною справою. Беручи до уваги те, що процедура видачі ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном має так званий «заявний» характер, перша стадія починається з подачі зацікавленою в отриманні ліцензії особою заяви та інших необхідних документів. Процедура ліцензування не передбачає прийняття такого проміжного акта, як рішення про відкриття провадження. З отриманням органом ліцензування заяви про видачу ліцензії, на нього покладається безумовний обов'язок щодо її розгляду і провадження починається автоматично.

Так, відповідно до нових ліцензійних умов до заяви про видачу ліцензії додаються:

1. Відомості за підписом здобувача ліцензії – суб'єкта господарювання про місце провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

2. Копія документа, що підтверджує факт реєстрації іноземного суб'єкта господарювання в державі місцезнаходження.

3. Копія дозволу (ліцензії) на працевлаштування іноземних громадян, виданого уповноваженим органом держави працевлаштування роботодавцеві, якщо такий документ передбачено законодавством такої держави.

4. Копія або витяг із документа іноземного суб'єкта господарювання, що визначає вид його господарської діяльності, якщо законодавством держави працевлаштування не передбачено видачу дозволів (ліцензій) на працевлаштування іноземних громадян.

5. Копія дозволу (ліцензії) на провадження посередницької діяльності з працевлаштування іноземних громадян, виданого уповноваженим органом держави працевлаштування.

6. Іноземному суб'єктові господарювання – посередникові, якщо такий документ передбачено законодавством такої держави.

7. Інформація, засвідчена іноземним суб'єктом господарювання, про перелік суден, якими він володіє, користується на інших законних підставах та/або екіпажами яких керує (екіпажі для яких постачає).

8. Копія колективного договору (угоди) між відповідним іноземним суб'єктом господарювання чи об'єднанням роботодавців і профспівковою організацією чи їх профоб'єднанням, якщо такий колективний договір (угода) є, або засвідчена іноземним роботодавцем копія довідки про те, що такий договір (угода) не укладався (укладалась).

9. Копія зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, укладеного із іноземним суб'єктом господарювання. Невід'ємним додатком до зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання послуг із посередництва у працевлаштуванні за кордоном є проект трудового договору, погоджений іноземним роботодавцем.

10. Завірена іноземним суб'єктом господарювання копія або завірений ним витяг із документа, що підтверджує правовідносини між іноземним роботодавцем та іноземним суб'єктом господарювання – посередником, у разі укладення з останнім зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання послуг із посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

11. Копія паспорта керівника здобувача ліцензії (або довіреної особи) з відміткою територіального органу ДФС щодо повідомлення про відмову через свої релігійні переконання від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (подається тільки фізичними особами-підприємцями, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків і повідомляють про

це відповідний територіальний орган ДФС).

12. Інформація про відсутність контролю (у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції») за діяльністю здобувача ліцензії осіб – резидентів інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України (у значенні, наведеному у ст. 1 Закону України «Про оборону України») та/або дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту та застосування воєнної сили проти України. Така інформація подається у довільній формі за підписом керівника здобувача ліцензії.

13. Опис документів (у двох примірниках), що подаються для отримання ліцензії [14].

Органу ліцензування забороняється вимагати від суб'єктів господарювання інші документи, крім прямо передбачених законодавством України.

Заява про видачу ліцензії та додані до неї документи приймаються за описом, копія якого видається заявникові з відміткою про дату прийняття документів органом ліцензування та підписом відповідальної особи.

Отримання усіх необхідних для видачі ліцензії документів дозволяє органам ліцензування перейти до їх перевірки (вивчення). Зазначені дії становлять зміст другої стадії ліцензійного провадження – стадії розгляду ліцензійної справи.

На цій стадії комісія з питань ліцензування господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном вивчає отримані документи і досліджує інші обставини, що мають значення для прийняття рішення у справі.

Діюча на теперішній час дозвільна процедура з видачі ліцензій на здійснення посередництва у працевлаштуванні за кордоном не передбачає можливості участі заявників та представників громадськості у розгляді заяв на видачу ліцензій.

Визначення відповідності наданих документів встановленим законодавством нормам становить зміст такої стадії процедури ліцензування – стадії прийняття рішення по ліцензійній справі.

Орган ліцензування протягом трьох робочих днів з дня одержання заяви про отримання ліцензії встановлює наявність або відсутність підстав для залишення її без розгляду і в разі їх наявності приймає відповідне рішення. Копія рішення про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду надається у триденний строк здобувачеві ліцензії. Підставою для залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду є:

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

У повідомленні про прийняття рішення про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду зазначаються вичерпний перелік та опис підстав для прийняття такого рішення і пропозиції щодо усунення відповідних недоліків, які повинні бути викладені у чіткій та однозначній формі. Після усунення причин, що стали підставою для прийняття рішення про залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду, здобувач ліцензії може повторно подати заяву про отримання ліцензії.

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

встановлення наявності підстав для відмови у видачі ліцензії орган ліцензування приймає обгрунтоване рішення про відмову у видачі ліцензії.

Орган ліцензування надсилає копію рішення про відмову у видачі ліцензії здобувачеві ліцензії у строк, що не перевищує п'яти робочих днів.

Підставою для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії за результатом розгляду заяви про отримання ліцензії є:

1) встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, встановленим для провадження виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про отримання ліцензії;

2) виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії. Виявленням недостовірності даних у підтвердних документах, поданих суб'єктом господарювання до органу ліцензування, є встановлення на момент подання документів здобувачем ліцензії чи ліцензіатом наявності розбіжності між даними, наведеними у них, та фактичним станом цього суб'єкта господарювання. Не вважаються недостовірними дані, підстава наведення яких суб'єктом господарювання не могла бути для нього завідомо неналежною.

У разі встановлення під час розгляду заяви про отримання ліцензії відсутності підстав для відмови у видачі ліцензії орган ліцензування приймає рішення про видачу ліцензії, про яке повідомляє здобувача ліцензії у строк, що не перевищує трьох робочих днів.

Орган ліцензування на наступний робочий день після дня прийняття ним рішення про видачу ліцензії здобувачеві ліцензії передає відомості про таке рішення в електронному вигляді до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у порядку, визначеному розпорядником цього реєстру. Строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить десять робочих днів з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії. Набуття здобувачем ліцензії права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відбувається з моменту внесення даних про рішення органу ліцензування про видачу йому ліцензії до Єдиного

державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. У повідомленні про прийняття рішення про видачу ліцензії орган ліцензування зазначає розрахункові реквізити для внесення плати за видачу ліцензії. Ліцензія на провадження здобувачем ліцензії визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, оформлюється органом ліцензування в електронному вигляді (запис про рішення органу ліцензування щодо видачі ліцензії суб'єкту господарювання в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців). Ліцензія видається на необмежений строк [14].

Факультативною, але вкрай необхідною для дотримання режиму законності ліцензійної діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є стадія оскарження або опротестування рішення. Адміністративне судочинство є оптимальною формою процедурного контролю за діями, рішеннями, бездіяльністю органів, що беруть участь у розгляді заяви про видачу ліцензії. Однак, на жаль, на теперішній час в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном навіть не згадується про право заявника на оскарження прийнятого в процесі розгляду документів на видачу ліцензії по ньому рішення. Подібне положення справ вимагає швидкого виправлення. Більше того, істотною прогалиною чинного законодавства є відсутність у ньому згадки про відповідальність органів ліцензування за безпідставну відмову у видачі ліцензії, незаконну видачу ліцензії або ухилення від видачі ліцензії. Склади цих правопорушень обов'язково мають знайти своє відображення у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Ліцензійне провадження завершується на стадії виконання прийнятого рішення, тобто при видачі суб'єктові господарювання відповідного дозволу (ліцензії).

Здійснений аналіз процедури ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном та визначення стадій ліцензійної процедури дозволили виокремити ряд проблем, що вимагають як вирішення на

законодавчому рівні, так і теоретичної оцінки.

Слід зазначити, що, незважаючи на усталений в Україні порядок видачі ліцензій на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном, процедура ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном все ж вимагає подальшого вивчення й удосконалення.

Аналіз нормативних і наукових джерел дозволяє поділити процедуру видачі ліцензій на посередництво у працевлаштуванні за кордоном на такі стадії, які відрізняються своїми цілями, завданнями та іншими особливостями: стадія відкриття адміністративного провадження за ліцензійною справою; стадія розгляду ліцензійної справи; стадія прийняття рішення по ліцензійній справі; стадія оскарження або опротестування прийнятого рішення.

На підставі здійсненого дослідження процедури ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном та її стадій можна виокремити ряд проблем, що потребують вирішення. Так, діюча на теперішній час в Україні дозвільна процедура з видачі ліцензій на здійснення посередництва у працевлаштуванні за кордоном має бути доповненою можливістю участі заявника та представників громадськості у розгляді заяви на видачу ліцензії. На законодавчому рівні має бути чітко регламентовано право суб'єкта господарювання на оскарження рішення, прийнятого у процесі розгляду поданих ним документів на видачу ліцензії, а також відповідальність органів ліцензування за безпідставну відмову у видачі ліцензії, незаконну видачу ліцензії або ухилення від видачі ліцензії.

В умовах реформування сфери зайнятості населення в Україні, удосконалення процедури ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном має стати першочерговим завданням органів законодавчої та виконавчої влади, що дозволить створити сприятливі умови діяльності для суб'єктів господарювання, що здійснюють посередництво у працевлаштуванні за кордоном, і, як наслідок, допоможе знизити рівень безробіття у країні, залучити іноземні інвестиції.

Висновки до розділу 2

1. Адміністративна послуга з ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єктові звернення права на здійснення господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого характеру. Предметом адміністративної послуги є не сама дія органу владних повноважень, а результат здійснення ним завдань, функцій та обов'язків у межах своїх повноважень, згідно з чинним законодавством, у вигляді надання фізичним чи юридичним особам відповідного адміністративного акті – ліцензії на право здійснення господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

2. Процедура надання послуг встановлює права й обов'язки органу (посадової особи) владних повноважень та є частиною управлінської діяльності, і водночас, частиною адміністративного процесу, а норми, які регулюють відносини адміністративних послуг, становлять частину системи норм адміністративного процесуального права. Найістотніші властивості, що притаманні відносинам у сфері надання адміністративних послуг, вимагають закріплення на законодавчому рівні відповідних процедурних дій органів публічної адміністрації, які забезпечили б доступність, простоту, оперативність та компетентність їх реалізації.

3. Надання адміністративних послуг як виду процесуальних відносин може бути здійснено лише суб'єктами владних повноважень, визначених законом, та за зверненням фізичних чи юридичних осіб. Законом мають бути чітко визначені порядок та умови надання послуг та обов'язки органів (посадових осіб) владних повноважень щодо надання адміністративних послуг.

4. За різними даними, в Україні нараховується від 75 000 до 100 000 моряків, щороку фахові навчальні заклади випускають нові покоління

дипломованих спеціалістів. Разом із тим, українського флоту як такого не існує, отже перед українськими моряками відкривається єдиний шлях – працевлаштовуватися на судна іноземних судновласників. Важливо зазначати, що український командний склад є одним з найкваліфікованіших та затребуваніших у світі та високо цінується на ринку праці.

Зважаючи на це:

користування послугами ліцензованого посередника підвищує рівень безпеки моряка у процесі працевлаштування, підготовки відповідних документів, врегулювання візових формальностей тощо;

підприємства-посередники активно надають морякам інформаційну та консультаційну допомогу:

окрім надання посередницьких послуг, підприємства-ліцензіати сприяють морякам у підвищенні кваліфікації та рівня підготовки; все більше таких підприємств обладнані спеціальними тренажерами та забезпечені навчальними програмами та тестами.

у разі виникнення позаштатних ситуацій на борту судна, під час подорожі на або із судна підприємство-посередник максимально сприяє врегулюванню проблеми з дотриманням прав та інтересів моряка, оскільки сумлінно слідкує за виконанням ліцензійних умов, міжнародних норм та цінує свою репутацію.

5. Основними проблемами у сфері посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном є: збільшення кількості випадків шахрайства та обману моряків, які бажають працевлаштуватися на судна іноземних судновласників; діяльність компаній-одноденок та осіб, що не мають жодного уявлення про специфіку надання послуг із посередництва у працевлаштуванні на судна іноземних судновласників; нехтування міжнародними стандартами у сфері працевлаштування моряків; зростання кількості моряків, що, опинившись за кордоном, потребують дипломатичної допомоги; ускладнення проблеми торгівлі людьми.

6. Законодавець вирішує проблему обґрунтованості застосування

ліцензування шляхом введення критеріїв визначення ліцензованих видів діяльності. Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном є:

1) загроза вчинення щодо особи: шахрайських дій несумлінними ліцензіатами (пропозиція працевлаштування за кордоном на неіснуючі робочі місця), неправомірних дій несумлінними іноземними роботодавцями (працевлаштування в іноземного роботодавця без оформлення трудових відносин);

2) загроза стати жертвою торгівлі людьми (залучення до примусової праці за кордоном).

Усіх суб'єктів господарювання, які займаються діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, зараховано до суб'єктів із високим ступенем ризику.

7. Відповідно до Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014-2017 року (Розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р, п. 319, ст. 369) визначено завдання щодо ратифікації та імплементації Конвенції МОП «Про працю в морському судноплаванні» 2006 р. (MLC-2006). Після ратифікації Конвенції, що має відбутися найближчим часом, Україна повинна буде вжити ряд заходів щодо імплементації норм Конвенції в національне законодавство. Однією з важливих складових Конвенції є Стандарт А 1.4. «Набір та працевлаштування», що безпосередньо стосується діяльності підприємств, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні на судна іноземних судновласників. Відповідно до цього Стандарту приватні служби набору та працевлаштування діють на території держави-члена тільки відповідно до стандартизованої системи ліцензування, сертифікації або іншої форми регулювання.

8. Існуюча на теперішній час в Україні дозвільна процедура з видачі ліцензій на здійснення посередництва у працевлаштуванні за кордоном має бути доповнена можливістю участі заявника та представників громадськості у

розгляді заяви на видачу ліцензії. На законодавчому рівні має бути чітко регламентовано право суб'єкта господарювання на оскарження рішення, прийнятого у процесі розгляду поданих ним документів на видачу ліцензії, а також відповідальність органів ліцензування за безпідставну відмову у видачі ліцензії, незаконну видачу ліцензії або ухилення від видачі ліцензії.

9. Специфіка роботи підприємств, що здійснюють діяльність із посередництва у працевлаштуванні на судна іноземних судновласників безпосередньо пов'язана з іноземними інвестиціями. І незмінно спостерігається одне: іноземних інвесторів приваблює наявність ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном – вони справедливо вбачають у цьому факті гарантію якості та безпеки наданих посередницьких послуг. Разом із тим, бюрократизація, жорстке адміністрування, високі ризики корупції призводять до того, що інвестори відмовляються від співпраці та віддають перевагу країнам, де бізнес зазнає значно меншого адміністративного тиску.

10. В умовах реформування в Україні сфери зайнятості населення, удосконалення процедури ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном має стати одним із першочергових завдань органів законодавчої та виконавчої влади, що дозволить створити сприятливі умови діяльності для суб'єктів господарювання, що здійснюють посередництво у працевлаштуванні за кордоном, і, як наслідок, допоможе знизити рівень безробіття у країні, залучити іноземні інвестиції.

11. Потребує уточнення понятійний апарат, який використовується у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном, насамперед, ключове поняття «діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» запропоновано визначити як надання суб'єктами господарювання послуг з пошуку роботи за кордоном, укладення трудових угод та виїзду працівників до місця роботи відповідно до заявок іноземних роботодавців. Поняття «ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном» потребує удосконалення: його необхідно розглядати як складне багатоаспектне

явище, яке має в цілому двояку спрямованість: з одного боку, ліцензування являє собою здійснення заходів, пов'язаних із наданням суб'єктові господарювання дозволу на здійснення цієї діяльності, а з іншого – здійснення з боку уповноважених органів контрольної діяльності за дотриманням суб'єктом господарювання ліцензійних умов, що забезпечують безпеку особи, суспільства і держави.

12. Система принципів діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном, може бути сформована наступним чином: урахування та контроль професійної підготовки, освіти та особистих характеристик робітника; запобігання порушенню прав і свобод громадян при отриманні дозволу на роботу в іноземній державі і укладенні трудового договору з іноземним роботодавцем; сприяння забезпеченню прав, свобод і законних інтересів працевлаштованих осіб за місцем їх працевлаштування за кордоном.

13. Стадіями адміністративної процедури щодо видачі ліцензії на посередництво у працевлаштуванні за кордоном, є: відкриття адміністративного провадження за ліцензійною справою; розгляд ліцензійної справи; прийняття рішення по ліцензійній справі; оскарження або опротестування прийнятого рішення; стадія виконання прийнятого рішення.

14. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – це комплекс правових засобів, спрямованих на реалізацію публічно-сервісної концепції діяльності держави, за допомогою яких відбувається регулювання процесу господарювання суб'єктів, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, за допомогою правових норм та здійснення державою комплексних заходів щодо контролю за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. Основні структурні елементи (складові частини) механізму правового регулювання: а) норма права; б) правовідносини; в) акти реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування права.

15. В процесі здійснення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном все частіше має місце порушення прав і законних інтересів працевлаштованих осіб. Враховуючи цю обставину, необхідним є введення додаткових критеріїв віднесення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до ліцензованого виду діяльності, а саме: критерій необхідності кваліфікованого та професійного ведення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у певних формах та у певні способи; критерій екстериторіального характеру діяльності.

16. Необхідним є розроблення і прийняття окремого Закону України «Про посередництво у працевлаштуванні за кордоном», що має об'єднати положення державного регулювання зовнішньої трудової міграції та діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, а також визначить статус основних суб'єктів цих відносин, напрями та види діяльності, порядок виїзду з України з метою працевлаштування за кордоном. Прийняття такого нормативно-правового акта дозволить об'єднати розрізнені правові норми, що діють в досліджуваній сфері, та усунути існуючі прогалини законодавства.

17. Запропоновані зміни до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 р., Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» № 761-VIII від 5 листопада 2015 р., які передбачають введення обов'язкових виїздів представників органу ліцензування на місце провадження діяльності ліцензіатами та здобувачами ліцензії з метою організації ведення бізнесу та можливість залучення дипломатичних представництв України для підтвердження заявленого ліцензіатом статусу іноземного партнера.

18. Доведено необхідність приведення норм чинних Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у відповідність до міжнародних стандартів, а саме необхідність встановлення обмеження щодо плати за послугу з посередництва у працевлаштуванні за кордоном відповідно до фактичних витрат, що пов'язані з отриманням документів, які посвідчують особу та є необхідними для

працевлаштування клієнта відповідно до міжнародних норм та/або законодавства України чи країни працевлаштування та наявності документа, що підтверджує страхування або іншу подібну форму забезпечення матеріальної відповідальності Ліцензіата за невиконання своїх зобов'язань перед клієнтами.

РОЗДІЛ 3

КОНТРОЛЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПОСЕРЕДНИЦТВА У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ МОРЯКІВ ЗА КОРДОНОМ

3.1. Державний контроль у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном

У цьому підрозділі дослідження розглянуто поняття нагляду та контролю, визначено відмінності між цими поняттями у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Визначені відповідні ознаки адміністративно-правового регулювання посередницької діяльності шляхом державного контролю, здійснено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують порядок контролю за діяльністю ліцензіатів та органу ліцензування. Особливу увагу приділено місцю та ролі органу ліцензування при здійсненні державного контролю за господарською діяльністю з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у системі адміністративно-правового регулювання та порядку проведення перевірок органу ліцензування, поняттю відповідальності суб'єктів, що володіють правом застосовувати заходи адміністративного примусу, розглянуто процедуру притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб органу ліцензування, надано пропозиції щодо її удосконалення.

Дослідженню особливостей державного контролю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном має передувати розуміння змісту, який ми буде вкладатися у поняття «державний контроль».

Призначення контролю у суспільстві має вираження у тому, що контроль виступає засобом отримання інформації про процеси, що мають місце у тих чи інших сферах суспільного життя, сприяє визначенню відповідності вчинюваних дій для досягнення поставленої мети, виявляє причини відхилення (невідповідності), результатом чого є розробка заходів щодо недопущення та протидії таким відхиленням [141, с. 16].

Великий тлумачний словник української мови розглядає контроль як

перевірку відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам, або ж у значенні перевірки, обліку діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [78, 569] Як зазначає О.Ф. Андрійко, контроль покликаний виявляти відхилення, можливі порушення, здійснювати аналіз ситуації, що виникає, та запобігати небажаним наслідкам [72, с. 116] Із прийняттям у 2007 р. Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 05 квітня 2007 р. поняття контролю у сфері господарської діяльності набуло нормативного визначення. Стаття 1 наведеного закону визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг. Як видно, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» контроль та нагляд розглядає як синоніми. Слід зазначити, що у сучасній науці адміністративного права ці два поняття розглядаються не як тотожні. Серед вчених раніше існувала думка про нерозривність зв'язку нагляду та контролю. Так вважалося, що у практичній роботі немає потреби виокремлювати органи нагляду і контролю. В.Д. Ломовський зазначав, що поняття контролю і нагляду у сучасній теорії, законодавстві та практиці не поділено [116, с. 22]. Проте багато науковців нині підтримують позицію щодо розмежування поняття нагляду та контролю. Наприклад, В.К. Колпаков наголошує, що сутність контролю полягає у тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку та облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [107, с. 316]. Нагляд – це і здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами та організаціями і громадянами правил,

передбачених нормативними актами [106, с. 622, 675].

Розмежування між наглядовими та контрольними функціями органу ліцензування має здійснюватися відповідно до виду діяльності, що ним здійснюється. Наглядова діяльність, як правило, не пов'язана із втручанням у діяльність суб'єктів господарювання. Коли ж має місце притягнення до відповідальності, у цьому разі можна говорити про реалізацію контрольних повноважень органу ліцензування або інших органів виконавчої влади.

Автори підручника «Адміністративне право України» за редакцією В.Б. Авер'янова, вважають, що відмінність нагляду та контролю полягає, перш за все, у неможливості суб'єкта нагляду здійснювати оперативне втручання у професійну діяльність піднаглядового об'єкта [60, с. 246]. У питанні співвідношення двох понять: «нагляд» та «контроль» нагляд у широкому розумінні є окремою формою контролю, його етапом, стадією. При цьому будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), тоді як контрольні повноваження є прерогативою лише деяких із них, оскільки пов'язані із припиненням протиправних дій, притягненням винного до відповідальності, відміною акта управління підконтрольного об'єкта, відстороненням його від виконання службових обов'язків [51, с. 80–81].

Відсутність у законодавстві України чіткого розмежування функцій нагляду та контролю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та відповідної законодавчої термінології може призводити до помилок у формулюваннях нормативно-правових актів.

Так, відповідно до нового Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 02 березня 2015 р., державний нагляд за додержанням органами державної влади або державними колегіальними органами вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює спеціально уповноважений орган із питань ліцензування шляхом проведення планових та позапланових перевірок у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів

України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування [14].

Контроль за наявністю у ліцензіатів (суб'єктів господарювання) ліцензій здійснюють державні органи, на які згідно із законом покладено функції контролю за наявністю ліцензій. Відповідно до посередництва у працевлаштуванні за кордоном цим органом є Міністерство соціальної політики України.

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» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Для проведення перевірки органом ліцензування створюється комісія, до складу якої можуть входити виключно працівники його апарату і територіальних органів.

Позапланові перевірки додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов проводяться у разі наявності хоча б однієї з таких підстав:

1) виявлення в документах, що подаються ліцензіатом до органу ліцензування, інформації, що вказує на недотримання ним вимог ліцензійних умов, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині;

2) виявлення в державних інформаційних ресурсах (паперових або електронних) інформації, яка свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині (зокрема, повідомлення про зміну даних, зазначених у підтвердних документах) або перевірки достовірності відповідної інформації;

3) розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, видане за результатами проведення планових заходів, – з метою перевірки його виконання;

4) обґрунтоване звернення фізичної або юридичної особи про те, що внаслідок порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов такої особі (особам) було завдано матеріальної шкоди або порушено її (їхні) законні права чи інтереси, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині;

5) повідомлення посадових осіб контролюючих органів про виявлені у ході виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині;

6) неподання ліцензіатом у встановлений строк органу ліцензування звітності, подання якої передбачено ліцензійними умовами, без поважних причин, що унеможливають її подання і настання яких не залежить від волі ліцензіата, та повідомлення про них органу ліцензування – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині;

7) реалізація загрози життю чи здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу або державній безпеці, яка безпосередньо пов'язана з провадженням ліцензіатом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та документально підтверджена органом державної влади, уповноваженим у відповідній сфері, – з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов, що пов'язані з відповідним випадком [14].

Позапланова перевірка додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов здійснюється лише за наявності погодження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, яке надається на підставі рішення Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування за зверненням органу ліцензування.

Перевірка додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов проводиться органом ліцензування залежно від предмета перевірки:

за місцезнаходженням ліцензіата;

за місцями провадження ліцензіатом господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

З метою забезпечення ліцензіатом присутності керівника, його заступника або іншої уповноваженої особи під час проведення органом ліцензування планової перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов, орган ліцензування вживає вичерпних заходів попереднього інформування (не менш як за десять робочих днів) ліцензіата про дату та місце проведення планової перевірки, зокрема за допомогою засобів поштового, телефонного, факсимільного та/або електронного поштового зв'язку.

Про проведення позапланової перевірки ліцензіат повідомляється у день перевірки. Акт перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов складається в останній день проведення перевірки. В акті відображаються питання, що перевірялися, та встановлений стан додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов.

У разі встановлення у 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.

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. У разі складення за результатом проведення перевірки акта, що є підставою для анулювання ліцензії, розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов не видається. Ліцензіат, який одержав розпорядження про усунення порушень вимог ліцензійних умов, зобов'язаний в установлений у розпорядженні строк подати до органу ліцензування інформацію про усунення зазначених у такому акті порушень [14].

Контроль за додержанням ліцензіатами при здійсненні ліцензованого виду діяльності відповідних вимог, безумовно, є центральною стадією

ліцензійної процедури. Часові рамки цієї стадії практично збігаються з усім періодом здійснення ліцензіатом ліцензованого виду діяльності. Крім цього, у стадії контролю найбільшою мірою виявляється суть ліцензування.

Необхідно зазначити, що контроль за дотриманням ліцензіатами при здійсненні ліцензованого виду діяльності відповідних вимог є частиною загального ліцензійного контролю. Крім базового закону, до цієї частини правовідносин у сфері ліцензування окремого виду господарської діяльності застосовуються також положення розроблених відповідно до Законів України та постанов Кабінету Міністрів України порядків контролю.

При цьому ліцензуючі органи володіють такими повноваженнями у галузі контролю: проведення перевірок діяльності ліцензіата на предмет її відповідності ліцензійним умовам; запит у ліцензіата необхідних пояснень та документів при проведенні перевірок; складання на підставі результатів перевірок акта із зазначенням конкретних порушень; винесення рішення, що зобов'язує ліцензіата усунути виявлені порушення, встановлення термінів усунення таких порушень [140, с. 75].

Таким чином, при здійсненні ліцензованого виду діяльності контроль за дотриманням ліцензіатами відповідних вимог є стадією ліцензійної процедури, спрямованої на запобігання або виявлення можливих правопорушень у сфері ліцензування. Контроль містить у собі такі етапи:

а) діяльність органів ліцензування, спрямована на запобігання або виявлення можливих складів правопорушень за допомогою отримання інформації про дії ліцензіата;

б) правова кваліфікація фактичних дій ліцензіата з боку органу ліцензування;

в) прийняття рішення про застосування примусових заходів до порушника ліцензійного законодавства.

Це означає, що контроль здійснюється шляхом послідовних дій, спрямованих на отримання інформації про ліцензіата, правової кваліфікації його функціонування та прийняття рішення про застосування примусових

заходів до порушника ліцензійного законодавства. На кожному етапі стадії контролю виникають, змінюються і припиняються відповідні правовідносини. Отже, з правової точки зору зазначені показники є юридичними фактами.

Об'єктом правовідносин так званого етапу отримання інформації про ліцензіата є повна, об'єктивна інформація про здійснення ним ліцензованого виду діяльності.

Слід особливо зазначити, що згідно з положеннями Цивільного кодексу інформація є об'єктом цивільних прав [5]. Отже, обмеження права на інформацію, яким є отримання доступу до неї і користуванням цим правом при здійсненні стадії контролю, має регулюватися з урахуванням вимог конституційного правових норм, відповідно до яких право може бути обмеженим тільки на підставі закону і лише відповідно до конституційно значущих цілей. Контролюючому органу має бути надано право на отримання інформації у тому обсязі, який об'єктивно необхідний для контролю за здійсненням ліцензованої діяльності.

Відповідне положення не знаходить належного відображення у спеціальних законодавчих актах у формі встановлення чіткого переліку дозволених дій. У результаті цього органи ліцензування довільно тлумачать свої повноваження на отримання інформації, та часто витребовують інформацію практично про будь-яку сторону підприємницької діяльності підконтрольного суб'єкта.

Об'єктом правової кваліфікації та прийняття рішення про застосування примусових заходів до підконтрольного суб'єкта є законність дій ліцензіата. Під час правової кваліфікації визначається склад правопорушення, а в процесі прийняття рішення про застосування примусових заходів визначається міра державного примусу, яка має бути застосована до порушника.

Ліцензійні правовідносини, пов'язані із здійсненням контролю за дотриманням ліцензійних умов, містить у собі головний обов'язок ліцензіата – здійснення діяльності із дотриманням ліцензійних умов. У сфері посередництва у працевлаштуванні громадян за кордоном особливе значення має укладення

договору з іноземним роботодавцем про працевлаштування клієнта за кордоном, а також надання послуг із працевлаштування за кордоном на підставі укладеного ліцензіатом із клієнтом договору із зазначенням його істотних умов. Трудовий договір повинен має містити не тільки істотні умови праці, але й детальний зміст правового статусу особи, тому цей документ є, по суті, основним джерелом, що визначає гарантії правового становища у період роботи в іноземній державі.

Орган ліцензування, у свою чергу, зобов'язаний здійснювати контроль за дотриманням ліцензіатом відповідних вимог при здійсненні посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» контроль за наявністю у ліцензіатів (суб'єктів господарювання) ліцензій здійснюють державні органи, на які згідно з законом покладено функції контролю за наявністю ліцензій [14]. 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» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом. Для проведення перевірки органом ліцензування створюється комісія, до складу якої можуть входити виключно працівники його апарату і територіальних органів. Позапланові перевірки додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов проводяться у разі наявності хоча б однієї з таких підстав: виявлення у документах, що подаються ліцензіатом до органу ліцензування інформації, що вказує на недотримання ним вимог ліцензійних умов; виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових або електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування відповідно до вимог цього Закону; розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, видане за результатами проведення планових заходів; обґрунтоване звернення фізичної або юридичної особи про те, що внаслідок порушення ліцензіатом

вимог ліцензійних умов такій особі (особам) було завдано матеріальної шкоди або порушено її (їхні) законні права чи інтереси; повідомлення посадових осіб контролюючих органів про виявлені у ході виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов; неподання ліцензіатом у встановлений строк органу ліцензування звітності, подання якої передбачено ліцензійними умовами, без поважних причин, що унеможлиблюють її подання і настання яких не залежить від волі ліцензіата, та повідомлення про них органів ліцензування; реалізація загрози життю чи здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу або державній безпеці, яка безпосередньо пов'язана з провадженням ліцензіатом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та документально підтверджена органом державної влади, уповноваженим у відповідній сфері.

Анонімні звернення не є підставою для проведення позапланових перевірок.

З метою забезпечення ліцензіатом присутності керівника, його заступника або іншої уповноваженої особи під час проведення органом ліцензування планової перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов, орган ліцензування вживає вичерпних заходів попереднього інформування (не менш як за десять робочих днів) ліцензіата про дату та місце проведення планової перевірки, зокрема за допомогою засобів поштового, телефонного, факсимільного та/або електронного поштового зв'язку. Про проведення позапланової перевірки ліцензіат повідомляється у день перевірки. Акт перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов складається в останній день проведення перевірки. В акті відображаються питання, що перевірялися, та встановлений стан додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов. У разі встановлення у 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. 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.

У разі складення за результатом проведення перевірки акта, що є підставою для анулювання ліцензії, розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов не видається. Ліцензіат, який одержав розпорядження про усунення порушень вимог ліцензійних умов, зобов'язаний в установленій у розпорядженні строк подати до органу ліцензування інформацію про усунення зазначених у такому акті порушень [14].

Необхідно звернути увагу, що державний контроль за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном здійснюється лише в межах території України, однак приймаючи до уваги екстериторіальність питання, що досліджується, природним чином постає питання про забезпечення інтересів і прав працевлаштованих осіб на території держави перебування. Говорити про контроль з боку органу ліцензування у цьому значенні недоцільно, тому що державний контроль не може здійснюватися на території іншої держави. Однак у цьому сенсі слід зазначити, що держава має свій закордонний апарат, а саме дипломатичні представництва України за кордоном. Дипломатичне представництво України є постійно діючою установою України за кордоном, що покликана підтримувати офіційні міждержавні відносини, здійснювати представництво України, захищати інтереси України, права та інтереси її громадян і юридичних осіб.

Керівництво дипломатичним представництвом здійснює Міністерство закордонних справ України, діяльність дипломатичного представництва базується на положеннях Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р., двосторонніх та інших багатосторонніх міжнародних договорів України, законодавства України та держави перебування.

Функції дипломатичного представництва України містить у собі:

1) представництво України в державі перебування та підтримання із цією державою офіційних відносин;

- 2) захист інтересів України, прав та інтересів її громадян та юридичних осіб у державі перебування;
- 3) ведення переговорів з урядом держави перебування;
- 4) з'ясування усіма законними засобами становища і подій у державі перебування та інформування про них відповідних органів України;
- 5) поширення в державі перебування інформації про становище в Україні і події міжнародного життя;
- 6) заохочення дружніх відносин між Україною і державою перебування та розвиток їх співробітництва у галузі економіки, культури і науки [19].

Виходячи з перерахованих функцій, очевидним є той факт, що діяльність представництв за кордоном виключає дипломатичні представництва зі сфери регулювання працевлаштування за кордоном.

У свою чергу, трудові мігранти, перебуваючи на території іноземної держави, потребують соціальної та юридичної допомоги. Беручи до уваги, що у разі порушення умов трудового договору з боку іноземного роботодавця та інших правопорушень, що відбуваються на території держави перебування, громадяни можуть звернутися в дипломатичне представництво, а також ініціювати судовий розгляд у суді даної держави, посольство все ж може надавати дієву допомогу своїм громадянам, не перевищуючи повноважень, мається на увазі безкоштовна допомога юридичного характеру.

Необхідним вбачається введення в штат дипломатичних представництв фахівців у галузі міжнародного права для надання громадянам юридичних послуг, у тому числі під час судових розглядів у суді держави перебування. Це істотно підвищить ефективність наданої допомоги громадянам з боку дипломатичного представництва.

Повертаючись до процедури контролю, здійснюваного на території України, слід зазначити, що результатом заходів з контролю часто виявляється застосування примусових заходів до порушників. Ліцензійні правовідносини, що виникають у процесі застосування примусових заходів за порушення ліцензійних умов, є охоронними [140, с. 75].

Дослідження охоронних правовідносин у механізмові адміністративно-правового регулювання у сфері ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, неможливо здійснити без розгляду заходів адміністративного примусу, багато з яких реалізуються у цих правовідносинах.

Охороняються ліцензійні правовідносини у сфері ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном заходами відповідальності, передбаченими чинним законодавством.

Отже, можна зробити висновок, що контроль у сфері ліцензування – це система заходів, що здійснюються органами ліцензування з метою забезпечення дотримання ліцензіатами ліцензійних умов. Таким чином, контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов є виключною компетенцією органів ліцензування. Ці повноваження не можуть бути передані іншим особам. Як форму контролю нормативно-правовими актами передбачено проведення перевірок. Планові перевірки дотримання ліцензіатом ліцензійних умов проводяться не частіше одного разу на рік. Позапланові перевірки здійснюють органи ліцензування або спеціально уповноважений орган із питань ліцензування лише на підставі надходження до них у письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення ліцензіатом ліцензійних умов або з метою перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов. Ліцензіат під час перевірки дотримання ним ліцензійних умов надає усі необхідні для проведення перевірки документи та забезпечує умови для її проведення. Оскільки для здійснення перевірки може стати необхідною відповідна інформація та здійснення перевірки у місці знаходження суб'єкта господарювання, він повинен забезпечити посадовим особам органу ліцензування доступ до відповідних службових приміщень. Орган, що здійснює перевірку, за результатами перевірки складає акт у двох примірниках. Один примірник акта видається керівникові суб'єкта, який перевірявся, другий — зберігається органом, який здійснив перевірку. Орган ліцензування або спеціально уповноважений орган із питань ліцензування не пізніше десяти

робочих днів з дати складання акта перевірки порушень ліцензійних умов видає розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов або орган ліцензування приймає рішення про анулювання ліцензії. Ліцензіат, який одержав розпорядження про усунення ним порушень ліцензійних умов, зобов'язаний в установленій у розпорядженні строк подати органів, який видав це розпорядження, інформацію про усунення порушень.

Контролювати виконання вимог, дотримання яких належить до компетенції інших контролюючих органів та органів місцевого самоврядування, повинні ці органи відповідно до своєї компетенції, а про результати перевірки повідомляти органи ліцензування. Зазначені контролюючі органи не мають права здійснювати перевірки у сфері ліцензування. У свою чергу, органи ліцензування не мають права проводити перевірки у межах компетенції інших контролюючих органів та органів місцевого самоврядування [150, с. 532].

З урахуванням визначеного раніше обсягу ліцензійних правовідносин, слід розглянути права та обов'язки суб'єктів, що володіють правом застосовувати заходи адміністративного примусу за порушення ліцензійних умов при здійсненні даного виду господарської діяльності.

Законодавством України про адміністративні правопорушення встановлено адміністративну відповідальність учасників ліцензійних правовідносин. Так, адміністративній відповідальності підлягає посадова особа органу ліцензування у разі вчинення нею адміністративного правопорушення у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків.

Найважливішою ознакою посадової особи є те, що державні органи наділяють її (особу) владними повноваженнями. До цієї категорії, зокрема належать керівники та інші особи, які здійснюють функції організаційного розпорядництва та дії яких тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення правовідносин, пов'язаних, у рамках досліджуваного питання, з ліцензуванням діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю, врегульовано Кодексом України про адміністративні правопорушення [7].

Так, відповідно до ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративним правопорушенням (проступком) є протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління за яку передбачено адміністративну відповідальність. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» керівники дозвільних органів, посадові особи цих органів, які відповідно до законодавства мають повноваження приймати рішення з питань видачі документів дозвільного характеру, міські голови міст обласного та республіканського значення, голови районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що забезпечують організаційне та матеріально-технічне забезпечення дозвільних центрів та державного адміністратора, державні адміністратори несуть відповідальність за порушення вимог законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності у порядку, встановленому законом [13].

Дії або бездіяльність посадових осіб дозвільних органів та державних адміністраторів можуть бути оскаржені до суду у порядку, встановленому законом. Шкода, завдана фізичним або юридичним особам посадовими особами дозвільного органу внаслідок їх неправомірних дій, відшкодовується у встановленому законом порядку.

У разі застосування дозвільним органом нормативно-правових актів, прийнятих з порушенням вимог законодавства, суб'єкт господарювання, законні права якого були порушені у зв'язку із прийняттям та застосуванням таких нормативно-правових актів, має право звернутися до суду з позовом про захист (поновлення) своїх прав та відшкодування завданої шкоди.

У свою чергу, виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються: необхідність

одержання документів дозвільного характеру та їх види; дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру; платність або безоплатність видачі (переоформлення, видачі дубліката, анулювання) документа дозвільного характеру; строк видачі або надання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання документа дозвільного характеру; строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа. [13]

Державний нагляд за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює спеціально уповноважений орган з питань ліцензування шляхом проведення планових та позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Спеціально уповноважений орган з питань ліцензування здійснює позапланові перевірки додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування лише на підставі надходження до нього у письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення вимог законодавства у сфері ліцензування, або з метою перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень органом ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування.

Орган ліцензування під час перевірки надає спеціально уповноваженому органу з питань ліцензування рішення та інші документи з питань ліцензування та забезпечує умови для проведення перевірки.

За результатами перевірки спеціально уповноважений орган із питань ліцензування протягом п'яти робочих днів з дня закінчення перевірки складає акт у двох примірниках. Один примірник акта видається керівникові органу ліцензування, діяльність якого перевірялася, другий – зберігається спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування.

У разі виявлення порушень органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування спеціально уповноважений орган із питань ліцензування не пізніше ніж за п'ять робочих днів з дати складання акта перевірки видає

розпорядження про усунення органом ліцензування порушень законодавства у сфері ліцензування.

Орган ліцензування, який одержав розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування, зобов'язаний в установленій у розпорядженні строк подати спеціально уповноваженому органу з питань ліцензування інформацію про усунення виявлених порушень.

Посадові особи органів ліцензування та спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування у разі недодержання законодавства у сфері ліцензування несуть відповідальність згідно із законом.

Положення про здійснення державного нагляду за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування затверджено наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 25 липня 2001 р. [35].

Так, перевірка органів ліцензування здійснюється згідно з річним планом перевірок, який затверджується наказом, або позапланово. Планова перевірка одного й того самого органу ліцензування проводиться не частіше одного разу на рік. Підставами позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування є:

а) заява (повідомлення) про порушення вимог законодавства у сфері ліцензування від суб'єктів господарювання та громадян;

б) звернення або запити депутатів;

в) доручення Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України та керівництва Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва;

г) результати розгляду експертно-апеляційною радою заяв, претензій та скарг суб'єктів господарювання на рішення органів ліцензування щодо порушення цими органами законодавства у сфері ліцензування;

д) перевірка виконання розпоряджень про усунення порушень органом ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування.

Для проведення перевірки наказом (розпорядженням) створюється

комісія, призначаються голова та члени комісії.

До участі у перевірці можуть залучатися фахівці органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо (за згодою).

Орган ліцензування повідомляється про проведення планової перевірки за п'ять робочих днів до початку перевірки у письмовій формі або телефонограмою, зареєстрованою у встановленому законодавством порядку.

Термін проведення перевірки становить до п'яти робочих днів, який у разі великого обсягу робіт може бути продовжений до десяти робочих днів.

При проведенні перевірки щодо додержання органом ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування комісія ознайомлюється з:

1) документами, з яких формуються ліцензійні справи (комплектність ліцензійних справ; додержання вимог законодавства при їх оформленні);

2) журналами обліку заяв та виданих ліцензій (наявність у них усіх відомостей, передбачених законодавством; відповідність зазначених у них відомостей тим, що містяться у документах, з яких формуються ліцензійні справи, рішеннях органу ліцензування тощо);

3) ліцензійним реєстром (наявність у ньому відомостей щодо кожної виданої ліцензії; відповідність зазначених у ньому відомостей тим, що містяться у ліцензійних справах, рішеннях органу ліцензування, журналі обліку заяв та виданих ліцензій тощо; додержання порядку його формування, ведення і користування відомостями та подання цих відомостей до Єдиного ліцензійного реєстру);

4) ліцензіями, які оформлені та підготовлені до видачі, щодо додержання порядку заповнення бланків ліцензій єдиного зразка;

5) протоколами засідань ліцензійної комісії органу ліцензування щодо відповідності прийнятих органом ліцензування рішень вимогам законодавства (за наявності);

6) рішеннями органу ліцензування щодо залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду, відмови у видачі ліцензії, анулювання ліцензії стосовно:

а) дотримання термінів їх прийняття;

- б) їх відповідності вимогам законодавства;
- в) наявності підстав для їх прийняття (відомостей, актів тощо);
- 7) заходами щодо усунення порушень вимог законодавства у сфері ліцензування, ужитими за результатами попередніх перевірок;
- 8) документами, що підтверджують внесення плати за видачу, переоформлення ліцензій, видачу дублікатів, копій ліцензій;
- 9) матеріалами щодо надходження, зберігання і витрачання бланків ліцензій єдиного зразка;
- 10) актами перевірок ліцензіатів, наказами (розпорядженнями) про створення комісій з проведення перевірок ліцензіатів, розпорядженнями про усунення порушень ліцензійних умов, повідомленнями державних контролюючих органів та органів місцевого самоврядування про виявлення порушень ліцензійних умов щодо виконання вимог законодавства при здійсненні контролю за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов;
- 11) результатами розгляду звернень суб'єктів господарювання та громадян стосовно порушень ліцензіатами вимог законодавства у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності.

Результати перевірки органу ліцензування оформляються актом перевірки, який складається у двох примірниках (а при залученні фахівців інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо – відповідно до кількості цих органів) та підписується головою і членами комісії.

Акт перевірки повинен мати чіткі і стислі формулювання, які характеризують діяльність органу ліцензування та виявлені факти порушень вимог законодавства, якщо такі мають місце [142, с. 783].

Кожне порушення, зазначене в акті перевірки, повинне мати посилання на відповідний нормативно-правовий акт.

Керівник органу ліцензування (його заступник) має бути ознайомлений з актом перевірки. Усі примірники акта перевірки підписуються керівником органу ліцензування (його заступником) з відміткою – «З актом ознайомлений і один примірник отримано».

У разі наявності зауважень до акта перевірки вони оформляються у письмовій формі та є невід'ємною частиною акта перевірки. При цьому на всіх примірниках акта перевірки перед підписом керівника органу ліцензування (його заступника) робиться запис – «Із зауваженнями».

Датою складання акта перевірки є дата підписання акта перевірки головою, членами комісії та керівником органу ліцензування (його заступником). Термін складання акта перевірки не повинен перевищувати десяти робочих днів з дня закінчення перевірки. Орган ліцензування має право оскаржувати згідно з законодавством дії голови та членів комісії, які проводили перевірку.

У разі недодержання органом ліцензування (його посадовою особою) законодавства у сфері ліцензування Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва може звернутися до Кабінету Міністрів України з пропозицією щодо вжиття відповідних заходів та/або суду. [35].

Зазначене Положення на жаль не дає переліку тих самих відповідних заходів, яких може бути вжито до правопорушників, що вимагає від нас сформулювати їх відповідно до теоретичних основ.

Так, відповідальність як багатоаспектне і багатозначне поняття широко використовується і вивчається багатьма суспільними науками, у тому числі юридичною і політичною. Єдності наукових поглядів щодо принципового розуміння поняття відповідальності поки ще немає. Це цілком закономірно, оскільки предметна сфера, що охоплюється цим поняттям, постійно змінюється. Навіть у рамках юридичної науки термін «відповідальність» застосовують для визначення різних аспектів діяльності суб'єкта, і кожен вид відповідальності має властиву тільки йому специфіку [101, с. 24].

Визначення поняття відповідальності, яким користуються у повсякденному житті, є менш вразливим, і його зміст є зрозумілим із контексту. У цілому поняття відповідальності збігається у багатьох мовах і завжди пов'язується з виконанням обов'язку, необхідністю звітувати.

Законодавство передбачає у міру необхідності застосування юридичної відповідальності державних службовців, а саме: дисциплінарної, адміністративної, матеріальної та кримінальної.

Як уже зазначалося, відповідальність державних службовців настає за порушення законодавства та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків.

У свою чергу, дисциплінарна (посадова) відповідальність полягає у застосуванні до державних службовців тих чи інших покарань, стягнень, передбачених законодавством, за винне невиконання чи неналежне виконання ними покладених на них обов'язків, яке не тягне за собою кримінальної відповідальності. Та чи інша дія (чи бездіяльність) працівника є порушенням трудової дисципліни лише за наявності одночасно трьох умов: якщо дія (бездіяльність) є протиправною, тобто порушується певна вимога чи положення нормативно-правового акта; якщо протиправна дія (бездіяльність) є винною; якщо не виконано саме посадові обов'язки.

До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду тощо.

Кримінальна відповідальність службових осіб настає за так звані службові злочини (ст.ст. 165–171 Кримінального Кодексу України), які за характером та проявом порушень можуть бути поділені на такі:

- порушення повноважень;
- перевищення повноважень;
- вчинення акта, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон [9].

Поняття адміністративно-службового правопорушення (проступку) властиве й такому виду відповідальності як адміністративна відповідальність.

Особливості підстав адміністративної відповідальності службових осіб

полягають у тому, що вони несуть таку за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, підпорядковані їм службовці, інші працівники порушують встановлені правила. Службові особи можуть нести адміністративну відповідальність і за невживання заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання належить до кола службових повноважень цих службових осіб.

Отже, йдеться про проступки, скоєні з власної вини та з вини «службової». В останньому випадку може наставати і подвійна відповідальність – адміністративна та дисциплінарна, адміністративна і цивільна – за одне й те саме діяння [145, с. 392].

Адміністративні стягнення накладаються не безпосереднім начальством винних осіб, а спеціальними органами.

Не є суб'єктами адміністративних правопорушень ті працівники державних органів, об'єднань громадян, приватних структур, які виконують суто професійні або технічні обов'язки (службовці функціональні, основний склад).

Шкода, завдана порушенням законодавства у сфері ліцензування, підлягає відшкодуванню за позовами заінтересованих осіб у порядку, визначеному законом.

Основною статтею Кодексу України про адміністративні правопорушення, що застосовується до досліджуваних правовідносин є 166-12 «Порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності», тобто не прийняття рішення, не оформлення, не видача (не надсилання) передбаченого законом документа органом ліцензування протягом встановленого законом строку; прийняття рішення, складання акта, видача розпорядження органом ліцензування, що не відповідає нормам законодавства у сфері ліцензування; не внесення відомостей щодо ліцензування до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців протягом передбаченого законодавством у сфері ліцензування строку; 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.

Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого ч. 1 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. У свою чергу, згідно із ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень винні особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог законодавства в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, здійснюється службове розслідування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності,

встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

Особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді у порядку, визначеному законом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.

Фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків, мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку. Збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

Главою 13-а Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено такі корупційні правопорушення, за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність:

порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4);

порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5);

порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6);

порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7);

незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8) ;

невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9).

Главою 17 Кримінального Кодексу України передбачено такі види кримінальної відповідальності осіб уповноважених на виконання функцій держави за вчинення злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг:

зловживання владою або службовим становищем (ст. 364);

службове підроблення (ст. 366);

службова недбалість (ст. 367);

прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368);

незаконне збагачення (ст. 368-2);

зловживання впливом (ст. 369-2);

провокація підкупу (ст. 370).

У разі вчинення цих злочинів може бути застосовано такі види покарання: штраф, виправні роботи, арешт, обмеження або позбавлення волі, конфіскація майна, заборона обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Проаналізувавши норми чинного законодавства України щодо порядку контролю за діяльністю органів ліцензування та притягнення до відповідальності їх посадових осіб необхідним, на думку Автора, є встановлення більш жорсткої та реальної відповідальності посадових осіб

органу ліцензування за порушення встановлених законом строків для прийняття рішення про видачу, відмову у видачі ліцензії, переоформлення ліцензії, шляхом збільшення розміру штрафних санкцій, що накладаються на посадових осіб за порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності.

Так, за даними Державної служби статистики України з моменту запровадження ст. 166-12 КУпАП по ній у 2007 р. в Україні не було розглянуто жодної справи; у 2008 р. – 3 справи (при цьому, до адміністративної відповідальності було притягнуто 2 особи), у 2009 р. – 1 справа (яку було закрито за відсутністю складу адміністративного правопорушення); у 2010 р. – розглянуто 5 справ (притягнуто до відповідальності 3 особи); у 2011 р. – розглянуто 2 справи (притягнуто до відповідальності 1 особу); у 2012–2014 рр. – не розглянуто жодної справи.

Зазначена ситуація призводить до безвідповідального ставлення посадових осіб органів ліцензування щодо прийняття відповідних рішень в установленій законом строк і безпідставно створює перешкоди для провадження суб'єктами господарювання діяльності, що потребує одержання ліцензії. Для посилення відповідальності посадових осіб органу ліцензування необхідним є посилення санкцій.

Крім того, збільшення розміру штрафів буде додатковим чинником для додержання посадовими особами органів ліцензування здійснення процедури ліцензування у чіткій відповідності до вимог законодавства.

Тим часом, звісно, якщо причиною неефективності приписів законодавства про адміністративні правопорушення є пасивність або бездіяльність державних органів у боротьбі з відповідними правопорушеннями, то одне лише посилення на законодавчому рівні адміністративної відповідальності позитивних результатів може не дати.

3.2. Адміністративна відповідальність суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

У цьому підрозділі дослідження здійснено аналіз поглядів вчених щодо адміністративної відповідальності, проаналізовано законодавство у сфері адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Особливу увагу приділено поняттю адміністративної відповідальності юридичних осіб та природі фінансових санкцій.

Одним із важливих напрямів оновлення українського адміністративного права, безумовно, є модернізація інституту адміністративної відповідальності, зокрема відповідальності за правопорушення у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Адміністративні правопорушення завжди були та залишаються найбільш поширеним різновидом порушення законодавства. Вони охоплюють майже усі сфери суспільного життя, діяльності підприємств, установ, організацій та органів державної влади [143, с. 20]. Але, незважаючи на це, нормативно-правова база, яка регулює процес притягнення особи до адміністративної відповідальності, на жаль, є ще далекою від досконалості, що породжує численні проблеми на практиці.

Встановлення режиму ліцензування у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном передбачає формування не лише правил надання послуг та механізму контролю за діяльністю ліцензіатів, але й механізмів захисту порушених прав і притягнення правопорушників до відповідальності, що містить певні позбавлення та обмеження майнового та іншого характеру, зокрема щодо анулювання ліцензії за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Перш за все слід визначитися з поняттям аналізованого нами явища, а саме адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, тобто специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, яке

полягає у застосуванні повноважними органами і посадовими особами конкретних адміністративних санкцій (адміністративних стягнень), до осіб, що здійснили правопорушення (проступки) [91, с. 40].

Адміністративна відповідальність характеризується тим, що нормативною підставою її настання є: Кодекс України про адміністративні правопорушення, як основний законодавчий акт щодо адміністративної відповідальності, відповідно до якого адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності, інші кодекси, а також окремі закони тощо.

Крім того, п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України передбачено лише чотири види юридичної відповідальності: цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну, і за своїми ознаками відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном є здебільшого адміністративною.

Чинне законодавство передбачає притягнення до адміністративної відповідальності не тільки фізичних, але й юридичних осіб, що цілком обґрунтовано в умовах становлення ринкової економіки.

Слід зазначити, що у науковій літературі широко дискутується питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Аналіз відповідних статей Кодексу України про адміністративні правопорушення дозволяє дійти висновку, що суб'єктом адміністративного правопорушення визнається фізична особа. Але останнім часом у законодавстві з'явилися норми, які передбачають накладення стягнень на юридичних осіб саме за правопорушення у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб в Україні на теперішній час є недостатньо розробленим. Загальні положення та принципи стосовно адміністративної відповідальності юридичних осіб у нормативно-правових актах майже повністю відсутні. Механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності майже не врегульований.

Немає системності й у видах санкцій, що застосовуються до юридичних осіб. У деяких випадках юридичні особи несуть відповідальність нарівні з фізичними особами [49, с. 176].

Ситуація ускладняється ще й наявністю великої кількості нормативного матеріалу, відсутністю його систематизації, що зумовлює значні труднощі у його вивченні.

У теорії права юридична відповідальність визначається як правовідносини, що виникають із правопорушення, між державою в особі її спеціальних органів та правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних обмежень і несприятливих наслідків за вчинення правопорушення [143, с. 23]. У приписах, що застосовуються у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном, є всі елементи, характерні для юридичної відповідальності: порушення; несприятливі наслідки у вигляді штрафу; порушник, яким може бути юридична особа, у тому числі державний орган; органи (посадові особи), уповноважені накладати стягнення, а також ознаки, характерні саме для адміністративної відповідальності. Це і є нерівність сторін (юридична особа підконтрольна у певній сфері своєї діяльності державному органу).

Серед вчених існує думка, що слід розрізняти адміністративне правопорушення як процес застосування адміністративно-правових норм, як процес діяльності виконавчих і розпорядницьких органів [49, с. 152]. Необхідно погодитися, що провадження у справах про адміністративні проступки найбільш доцільно розглядати як процесуальну діяльність на підставі визначених законодавцем правил, спрямовану на встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [74, с. 117]. Іншими словами, це діяльність уповноважених суб'єктів із застосування адміністративних стягнень, втілена в адміністративно-правову форму.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідно до ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення є:

своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її у точній відповідності до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; запобігання правопорушенням; виховання громадян у дусі дотримання законів; зміцнення законності. Проведення у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах суворого дотримання принципів законності, охорони інтересів держави й особи, публічності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності, а також презумпції невинуватості, згідно з якою особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, вважається невинною до тих пір, поки протилежне не буде доведено та зафіксовано у встановленому законом порядку [7].

Важливою характеристикою проведення у справах про адміністративні правопорушення є послідовність вчинення визначених у законодавстві дій. При цьому кожна стадія спрямована на вирішення специфічного кола завдань і характеризується лише їм притаманними особливостями.

Постанова, винесена в справі про адміністративне правопорушення, може бути оскаржена заінтересованою особою у вищий орган щодо органу (посадової особи), який застосував ці заходи, або до суду. Слід зазначити, що право на оскарження такої постанови є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222 від 02 березня 2015 р. за проведення 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.

Як уже було зазначено, законодавство України про адміністративні правопорушення складається з Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України. Закони України про адміністративні

правопорушення до включення їх у встановленому порядку до Кодексу України про адміністративні правопорушення застосовуються безпосередньо. Положення Кодексу про адміністративні правопорушення поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до Кодексу.

Відповідно до ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення [7].

Найбільший інтерес викликає поняття триваючого правопорушення та відмежування триваючого правопорушення від «звичайного» правопорушення.

Поняття триваючого правопорушення у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутнє. Визначення триваючого правопорушення «проступку» можна знайти у Листі Міністерства юстиції № 22-34-1465 від 01 грудня 2003 р. Зокрема зазначено, що триваючими адміністративними проступками є проступки, пов'язані з тривалим, неперервним невиконанням обов'язків, передбачених правовою нормою, припиняються або виконанням регламентованих обов'язків, або притягненням винної у невиконанні особи до відповідальності. Дуже часто ці правопорушення є наслідками протиправної бездіяльності [37].

Отже, триваючі правопорушення характеризуються тим, що особа, яка вчинила якісь певні дії чи бездіяльність, перебуває надалі у стані безперервного продовження цих дій (бездіяльності). Ці дії безперервно порушують закон протягом якогось часу. Іноді такий стан триває протягом значного часу і весь час винний безперервно вчиняє правопорушення у вигляді невиконання покладених на нього обов'язків.

Кодекс України про адміністративні правопорушення у ст. 164 містить три загальних склади адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері:

- провадження господарської діяльності без державної реєстрації;
- провадження господарської діяльності без одержання ліцензії;

провадження господарської діяльності з порушенням умов ліцензування.

Так, провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або 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, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди), – тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої.

Дії, передбачені ч. 1 цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, або пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах, – тягнуть за собою накладення штрафу від двох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення [7].

Відповідно до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення до осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, вчинені відповідно до ст. 164, належать уповноважені на те посадові особи: органів внутрішніх справ, органів державного пожежного нагляду, фінансових органів, органів державної податкової служби тощо. Міністерство соціальної політики України, що є органом ліцензування та відповідно органом контролю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном у зазначеному переліку є відсутнім, що створює правову колізію та є перешкодою для виконання контрольної функції органом ліцензування, яка закладена в основу адміністративної відповідальності.

Водночас ст. 239 Господарського кодексу України за порушення у сфері

ліцензування передбачає застосування таких адміністративно-господарських санкцій, як вилучення прибутку (доходу), штраф, анулювання ліцензії та зупинення дії ліцензії, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання тощо [6].

Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення. Отже, у разі порушення законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності органи державної влади можуть застосовувати до порушника заходи адміністративного впливу, які передбачені Законом та іншими актами законодавства, що впливає з обов'язку держави реагувати на один із видів неправомірної поведінки – адміністративний делікт [78, с. 11]. При цьому основною санкцією, що застосовується органами ліцензування у разі порушень ліцензіатами законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності, є анулювання ліцензії.

Найбільш поширеним видом адміністративного покарання у сфері порушення правил і умов ліцензування є адміністративний штраф – грошове стягнення.

Крім заходів адміністративної відповідальності, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлює інші заходи державного примусу, а саме анулювання ліцензії. Слід погодитися з позицією Е.Е. Бекірової, що анулювання ліцензії має застосовуватись як адміністративно-правова санкція у разі невиконання або неналежного виконання норм закону або інших нормативно-правових актів, зокрема ліцензійних умов, що регламентують провадження певних видів господарської діяльності [78, с. 18].

Анулюванням ліцензії, відповідно до положень закону, є позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії.

Ліцензія вважається анульованою з дня, коли ліцензіат дізнався або повинен був дізнатися про анулювання ліцензії, але у строк, не менший за один

тиждень з дня прийняття органом ліцензування рішення про анулювання виданої йому ліцензії. Підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії, як заходу державного примусу, є:

1) набрання чинності рішенням органу ліцензування про анулювання ліцензії;

2) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов;

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

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

5) акт про відмову ліцензіата у здійсненні перевірки органом ліцензування.

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

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

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

7) несплата за видачу ліцензії [14].

До актів можуть долучатися фото та відеоматеріали, відзняті під час проведення перевірки.

При цьому законодавча конструкція положень щодо анулювання ліцензії свідчить про те, що пріоритетом діяльності державних органів є збереження суб'єкта господарювання, який у разі виявлення недоліків має їх усунути, а в разі неможливості усунення або внаслідок свідомого ігнорування вимог законодавства – ліцензія анулюється.

У разі прийняття рішення про анулювання ліцензії орган ліцензування зобов'язаний протягом трьох календарних днів надати витяг із рішення про анулювання ліцензії суб'єкту господарювання, ліцензію якого було анульовано.

Якщо ліцензіат протягом строку набрання чинності рішенням органу ліцензування про анулювання ліцензії подає скаргу (апеляцію) до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування, дія цього рішення органу ліцензування зупиняється до прийняття рішення спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування за результатами розгляду апеляції Експертно-апеляційною радою з питань ліцензування.

Рішення спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування набирає чинності з дня видання ним розпорядження про задоволення або відхилення апеляції чи про необхідність усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Рішення про анулювання ліцензії може бути оскаржено до суду [14].

Причому предметом судового спору у разі подання позову до суду має бути саме рішення про анулювання ліцензії, а не акти, на підставі яких його було винесено. Викладені у цих актах обставини є підставою для прийняття рішення про позбавлення ліцензії [142, с. 789].

Розпорядження щодо усунення порушень ліцензійних умов не вважаються заходами адміністративної відповідальності, з одного боку, а з іншого –

відповідні розпорядження видаються внаслідок виявлення порушення законодавства. Рішення про анулювання ліцензії приймається тільки у разі неможливості усунення порушень ліцензійних умов або невиконання у встановлений строк вимоги про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [150, с. 534]. Так, орган ліцензування як санкцію за порушення законодавства у сфері ліцензування господарської діяльності зобов'язує ліцензіата вчинити у встановлений строк дії щодо усунення недоліків та лише у разі неможливості усунення або ігнорування вимог органу ліцензування виносить рішення про анулювання ліцензії. Вимога про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування є заходом адміністративного примусу, засобом адміністративного впливу на правопорушника (попередження), і ліцензіати мають вчиняти дії щодо усунення порушень ліцензійних умов із подальшим інформуванням про це орган ліцензування.

Поряд із цим слід звернути увагу, що Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 р. визначено, що рішення про анулювання ліцензії, прийняте з підстав невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, повторного порушення ліцензіатом ліцензійних умов, виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії, відмови ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування тощо набирає чинності через тридцять календарних днів з дня його прийняття [14]. Як наслідок, особа, що порушила вимоги законодавства про ліцензування до моменту анулювання ліцензії, може здійснювати господарську діяльність певного виду, оскільки зупинення дії ліцензії не передбачено Законом. Протягом певного часу, навіть після виявлення порушень ліцензіату не заборонено здійснювати господарську діяльність, відчужувати товари, надавати послуги.

Тому вважаємо за необхідне у ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» закріпити положення про те, що у разі коли орган ліцензування видав розпорядження про усунення порушень ліцензіатами

у сфері ліцензування, він може зупинити дію ліцензії на строк усунення порушень ліцензійних умов. При цьому у разі можливості завдання шкоди здоров'ю та охоронюваним інтересам громадян або держави цей захід має застосовуватись обов'язково, наприклад, коли надання неякісних та непрофесійних послуг із посередництва у працевлаштуванні за кордоном може завдати шкоди охоронюваним правам та інтересам клієнтам ліцензіата.

У науковій літературі одним із видів зупинення дії ліцензії пропонується визначити її відкликання на певний періоді [78, с. 14] Проте це фактично не буде відрізнятися від анулювання ліцензії, якщо її не буде повернуто. Тому не вважаємо за можливе застосування такого заходу впливу на правопорушника – ліцензіата з метою захисту публічних інтересів, як відкликання ліцензії.

Таким чином, необхідно розглядати анулювання ліцензії виключно як адміністративну санкцію за порушення законодавства про ліцензування у сфері господарської діяльності та поряд із цим передбачити можливість застосування такого виду примусового заходу як зупинення ліцензії на встановлений строк. Зокрема, цей захід адміністративного примусу може реалізовуватися у разі виявлення недоліків у діяльності ліцензіата, коли суб'єкту господарювання надається строк для усунення недоліків. Цей захід може також застосовуватися до моменту, коли ліцензія анулюється у встановленому Законом порядку, враховуючи можливість розгляду спору в суді протягом тривалого часу. При цьому у разі можливості завдання шкоди здоров'ю та охоронюваним інтересам громадян або держави цей захід має застосовуватись обов'язково.

Суспільні відносини у сфері державного управління, учасниками яких є юридичні особи, тією чи іншою мірою належать до предмета адміністративного права. Серед методів цього управління одну з основних позицій посідає державний примус, одним із видів якого є адміністративна відповідальність юридичних осіб.

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб завжди були актуальними для адміністративно-правової науки. У теперішній час, за умови, коли переважна більшість юридичних осіб не перебуває у прямій

підпорядкованості державних органів, заснована не на державній формі власності, необхідність забезпечення державної дисципліни у різних сферах суспільного життя значною мірою загострилася.

У зв'язку із цим, теоретичне та практичне значення має встановлення загальних засад адміністративної відповідальності юридичних осіб, її підстав, порядку притягнення до відповідальності, чіткого переліку стягнень, які можуть бути до них застосовані. Важливим є визначення напрямів удосконалення і впорядкування законодавства, що регулює адміністративну відповідальність юридичних осіб.

Певний період у правовій науці та законодавстві суб'єктами адміністративного правопорушення визнавалися як фізичні, так і юридичні особи. Проте в умовах панування державної форми власності накладення штрафів на юридичних осіб втратило будь-який сенс, тому правова доктрина схилялася до недоцільності визнання підприємств, установ та організацій суб'єктами адміністративної відповідальності [101, с. 61].

Зазначена проблема значною мірою зумовлена ретроспективною дією Кодексу України про адміністративні правопорушення, в умовах панування державної форми власності, коли застосування санкцій до юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків не мало сенсу.

Зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності, розвиток підприємництва на підставі різних форм власності, перехід до ринкової економіки та інші чинники спричинили прийняття Верховною Радою України ряду законів, якими було встановлено адміністративну відповідальність юридичних осіб. Такі норми містяться, у тому числі, і у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Значна частина вітчизняних дослідників на теперішній час погоджується з тим, що коло суб'єктів адміністративної відповідальності має бути розширеним за рахунок включення до них юридичних осіб і що у зв'язку із цим слід внести певні зміни й доповнення до сучасного адміністративного законодавства. Однак таке реформування передбачає попереднє вирішення

комплексу питань, пов'язаних із визначенням вини юридичних осіб як суб'єктів адміністративних правопорушень, а також зі строками притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Для того, щоб сформулювати визначення вини для юридичних осіб, слід розглянути, що лежить в основі дієздатності останніх. Так, дієздатність юридичної особи виявляється у діях певних фізичних осіб, представників, які діють від її імені. Причому дії цих представників вважаються діями самої особи, хоча ані самих представників, ані взагалі фізичних осіб, що належить до складу юридичної особи, не слід ототожнювати із самою юридичною особою [54, с. 54]. Діяльність будь-якої юридичної особи – це комплекс процедур, кожен з яких виконує конкретна людина. Оскільки цей комплекс спрямовано на реалізацію певної мети, він становить соціальну єдність. І тому ми завжди говоримо про діяльність самої єдності, а не про діяльність людей, які включені в єдиний процес. Суттєвим є те, що діяльність юридичної особи – це одна із форм діяльності громадян [54, с. 33].

Значна увага дослідників приділяється і формам вини юридичної особи. Безпосередня форма вини має місце тоді, коли фізична особа, яка належить до складу юридичної особи, усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння, і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність). Коли ж фізична особа не усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння, хоч має усвідомлювати це, і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність), має місце ризикована форма вини. Врахування форми вини юридичної особи може мати значення у тих випадках, коли дії фізичних осіб, що обумовили вчинення правопорушення цією особою, утворюють самостійний склад правопорушення, і санкція за нього, яку слід застосувати до юридичної особи, має відносно визначений характер. При цьому є очевидним, що умисна форма вини фізичної особи обумовлюватиме безпосередню форму вини юридичної особи, а необережна форма вини фізичної особи – ризиковану [101, с. 76].

Щодо строків притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності є група дослідників, які вважають, що до юридичних осіб можна застосовувати загальні строки, передбачені Кодексом про адміністративні правопорушення.

Однак, висловлюється й інша думка щодо недоцільності застосування зазначених процесуальних строків. Таке положення обґрунтовується тим, що певні правопорушення юридичних осіб можуть бути виявлені державними контролюючими наглядовими органами лише за результатами відповідних перевірок. Періодичність таких перевірок чітко визначена в законодавстві і є досить обмеженою, оскільки інакше буде практично паралізована діяльність господарюючих суб'єктів. Якщо ж застосовувати положення цієї статті до юридичних осіб, то більшість правопорушень залишаються без відповідальності, оскільки строк притягнення їх до відповідальності дуже малий, що, у свою чергу, знизить ефективність державного впливу на правопорушників. Тому пропонується встановити інші строки, які робили б можливим оперативне виявлення контролюючими органами вчинених правопорушень і водночас відповідали нормальній роботі суб'єктів господарської діяльності [101, с. 47].

Таким чином, існує достатнє теоретичне підґрунтя для того, щоб визнати юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності і внести відповідні зміни до чинного адміністративного законодавства. Такі зміни і подальше узгодження існуючих нормативно-правових актів між собою дозволить подолати численні суперечності, пов'язані з накладенням стягнень.

Більше того, Конституційний Суд України ще в Рішенні у справі про відповідальність юридичних осіб від 30 травня 2001 р. наголосив, що Кодекс України про адміністративні правопорушення вважає притягнення юридичних осіб до відповідальності неповним і таким, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави, і рекомендував Верховній Раді України у найкоротший термін врегулювати зазначене питання відповідно до положень Конституції України [25]. Притягнення до адміністративної

відповідальності фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності і не притягнення за ті ж дії юридичної особи, не є конструктивним і порушує передбачений ст. 13 Конституції України принцип рівності усіх суб'єктів права власності перед законом [1].

У свою чергу, в теорії права адміністративною відповідальністю юридичних осіб визнається застосування до них різних фінансових санкцій, які мають штрафний характер, обмеження (припинення) діяльності та інших подібних заходів. Так, відповідно до ст. 53 Закону України «Про зайнятість населення» № 5061-VI від 05 липня 2012 р.:

у разі провадження суб'єктом господарювання діяльності з надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном без отримання відповідної ліцензії або наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця без отримання відповідного дозволу стягується штраф у двадцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення;

у разі неподання або порушення порядку подання суб'єктом господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні, відомостей про працевлаштованих ним осіб стягується штраф у двократному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення;

у разі порушення суб'єктом господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, вимог Закону України «Про зайнятість населення» стягується штраф у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення [10].

Штрафи, накладення яких передбачено Законом України «Про зайнятість населення», є фінансовими санкціями і не належать до адміністративно-господарських санкцій, визначених Главою 27 Господарського кодексу України.

Штрафи накладаються уповноваженим органом з реалізації державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням

законодавства про зайнятість населення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У разі несплати (відмови від сплати) протягом місяця передбачених цією статтею штрафів їх стягнення здійснюється в судовому порядку.

Посадові особи суб'єкта господарювання, що надає послуги з посередництва у працевлаштуванні, які порушили вимоги законодавства під час надання таких послуг, несуть відповідальність згідно із законодавством. Невиконання суб'єктом господарювання, що надає послуги з посередництва у працевлаштуванні, вимог законодавства під час надання таких послуг є підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії органом ліцензування [10].

Слід зазначити, що в законодавстві встановлюються тільки розміри фінансових санкцій та інші заходи впливу, які можуть застосовуватися до юридичних осіб, і повноваження різних органів щодо їх застосування; що ж стосується процедур притягнення юридичних осіб до відповідальності, яка в теорії визнається адміністративною, то вони на теперішній час на жаль здебільшого законом не врегульовані.

Фінансова санкція, у свою чергу, це покарання уповноваженим державою органом суб'єкта фінансових правовідносин, тобто фізичної чи юридичної особи, що вчинила фінансове правопорушення, у порядку, встановленому фінансово-правовими нормами з метою забезпечення фінансових інтересів держави, додержання фінансової дисципліни та профілактики вчинення таких правопорушень у майбутньому [46, с. 12].

Поява нового терміна – «фінансова санкція» – не розтлумаченого законодавством, призвела до виникнення дискусії з приводу його правової природи. Крім того, у жодному з правових актів не зазначається про строки застосування таких санкцій.

Спробуємо розібратися, до якого виду відповідальності належать фінансові санкції, що застосовуються за порушення законодавства у сфері

посередництва у працевлаштуванні за кордоном, і як мають вирішуватися процесуальні питання, пов'язані з їх накладенням.

Із приводу правової природи фінансових санкцій в юридичній літературі існують дві точки зору. Перша полягає у тому, що фінансові санкції є засобами нового виду відповідальності, який ще не знайшов належного відображення в юридичній науці, а саме – фінансової відповідальності. Прихильники іншої думки стверджують, що фінансові санкції є не чим іншим, як засобами адміністративної відповідальності.

У свою чергу, досить невизначеним є питання, пов'язані зі строками застосування фінансових санкцій за порушення законодавства. Оскільки законодавчо природа фінансових санкцій не визначена, залишається незрозумілим, в які ж строки їх слід застосовувати. Виникнення цієї проблеми зумовлено тим, що строки притягнення до відповідальності, що закріплені у Кодексі України про адміністративні правопорушення, не придатні для застосування стосовно юридичних осіб.

У процесі дослідження питання фінансової відповідальності найважливішим є момент відмежування її від адміністративної. Спільними для них є такі ознаки, як нерівність сторін, спрощена процедура накладання стягнення тощо. Та все ж між ними є досить багато відмінностей. Основні з них такі: фінансова відповідальність захищає фінансові інтереси держави. Сутність фінансової відповідальності проявляється у застосуванні фінансових санкцій, якими на суб'єкта фінансового правопорушення покладається обов'язок відшкодувати завдану державі матеріальну шкоду (причому для цього немає потреби використовувати цивільно-правові засоби) та зазнати покарання за вчинене правопорушення [143, с. 112].

Фінансова відповідальність може реалізовуватися паралельно з адміністративною, кримінальною та дисциплінарною. Суб'єктами фінансової відповідальності є підприємства, установи, організації та їхні філії, фізичні особи, але не посадові особи, які є суб'єктами дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності. Адміністративне стягнення у вигляді штрафу

застосовується в установлених законом межах (певній кількості неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), а фінансова санкція може виражатися у певній кількості мінімальних заробітних плат, частині прихованого обов'язкового платежу тощо, тобто розмір цієї суми, як правило, є значно вищими ніж розмір адміністративних санкцій.

Застосування фінансових санкцій до суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність із посередництва у працевлаштуванні за кордоном виглядає необґрунтованим, враховуючи той факт, що фінансова санкція є формою реагування держави на порушення фінансового законодавства і є зовнішнім матеріальним вираженням державно-владного примусу за здійснення фінансового правопорушення, а порушення вимог законодавства у сфері провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном не є фінансовим правопорушенням.

Більше того, провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном не передбачає отримання ліцензіатом надприбутків. Враховуючи вищезазначене, вбачається, що достатніми формами впливу на суб'єктів господарювання, що отримали ліцензію на провадження діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, але порушили законодавство у сфері провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, є встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність, а також передбачена Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» можливість анулювання ліцензії.

Для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном слід чітко визначити загальні засади такої відповідальності і встановити механізм та строки притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

Для вирішення проблеми дотримання порядку притягнення до адміністративної відповідальності за скоєння адміністративного

правопорушення у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном необхідно:

1) закріпити чіткий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а саме:

складення протоколу про адміністративне правопорушення;

розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення відповідної постанови;

у разі незгоди особи, що притягується до відповідальності з рішенням відповідного органу – оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності до вищестоящего органу чи посадової особи;

у разі незгоди особи, що притягається до відповідальності з рішенням вищестоящего органу – оскарження до суду. Рішення суду за таким видом справ має бути апеляційною інстанцією.

2) доповнити перелік органів контролю, передбачений ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення органом ліцензування у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном – Міністерством соціальної політики України.

Межі адміністративної відповідальності – це всі необхідні та достатні дії, які повинні бути вчинені для притягнення особи до адміністративної відповідальності [81, с. 109]. У сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном слід визначити межі притягнення юридичної та фізичної особи (посадовця цієї юридичної особи) за одне й те саме порушення, чітко визначити, де закінчується відповідальність юридичної особи та починається відповідальність посадової особи цієї юридичної особи. Оскільки існують випадки, коли до відповідальності притягується юридична особа, а разом із нею директор або інша посадова особа. До адміністративної відповідальності юридичну особу може бути притягнуто лише за протиправні дії (бездіяльність), що виходять від органів юридичної особи в рамках їх компетенції. Компетенція і порядок роботи органів юридичної особи закріплені законодавством і в установчих документах.

Вина юридичної особи вважається встановленою, якщо доведено, що в неї була можливість для дотримання правил і норм, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, але цією особою не було прийнято усіх залежних від неї заходів для їхнього дотримання. Тільки встановивши і довівши, що юридична особа не запровадила усіх необхідних заходів, можна встановити вину юридичної особи і притягнути її до адміністративної відповідальності [150, с. 533].

Таким чином, можна дійти висновку, що реформування адміністративного законодавства у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном є нагальною потребою сьогодення, основними напрямками удосконалення якого мають стати:

виважене розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за рахунок включення до нього юридичних осіб;

передбачення умов їх відповідальності і стягнення, які можуть накладатися за вчинення відповідних правопорушень;

встановлення чіткого порядку притягнення до адміністративної відповідальності (визначення компетентних органів, строків притягнення до відповідальності та порядку оскарження рішень про накладення відповідних стягнень);

встановлення строків, що мають застосовуватися до юридичних осіб.

Підсумовуючи усе вищевикладене, слід зробити висновок щодо того, що існуючий на теперішній час механізм притягнення до адміністративної відповідальності у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном не виконує своїх основних функцій, яких закладено в основу адміністративної відповідальності, включаючи функцію запобігання новим порушенням.

Висновки до розділу 3

1. Відсутність у законодавстві України чіткого розмежування функцій нагляду та контролю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та

відповідної законодавчої термінології часто призводить до помилок у формулюваннях нормативно-правових актів.

2. Трудові мігранти, перебуваючи на території іноземної держави, потребують соціальної та юридичної допомоги. Беручи до уваги, що у разі порушення умов трудового договору з боку іноземного роботодавця та інших правопорушень, що відбуваються на території держави перебування, громадяни можуть звернутися в дипломатичне представництво, а також ініціювати судовий розгляд у суді даної держави. Посольство, у свою чергу, може надавати дієву допомогу своїм громадянам, не перевищуючи повноважень, мається на увазі безкоштовна допомога юридичного характеру. Необхідним є введення в штат представництв фахівця у галузі міжнародного права для надання громадянам юридичних послуг, у тому числі під час судових розглядів у суді держави перебування. Це істотно підвищить ефективність наданої допомоги громадянам з боку дипломатичного представництва.

3. Визначено, що обмеження права на інформацію, яким є отримання доступу до неї і користуванням цим правом при здійсненні стадії контролю, має регулюватися з урахуванням вимог конституційного правових норм, відповідно до яких право може бути обмеженим тільки на підставі закону і лише відповідно до конституційно значущих цілей. Контролюючому органу має бути надано право на отримання інформації у тому обсязі, який об'єктивно необхідний для контролю за здійсненням ліцензованої діяльності. Відповідне положення не знаходить належного відображення у спеціальних законодавчих актах у формі встановлення чіткого переліку дозволених дій, у результаті чого існує ризик довільного тлумачення представниками органу ліцензування своїх повноважень.

4. Контроль у сфері ліцензування – це система заходів, що здійснюються органами ліцензування з метою забезпечення дотримання ліцензіатами ліцензійних умов. Таким чином, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов є виключною компетенцією органів ліцензування. Ці повноваження не можуть бути передані іншим особам.

5. Аналіз норм чинного законодавства України щодо порядку контролю за діяльністю органів ліцензування та притягнення до відповідальності їх посадових осіб дав змогу зробити висновок, що необхідним є встановлення більш жорсткої та реальної відповідальності посадових осіб органу ліцензування за порушення встановлених законом строків для прийняття рішення про видачу, відмову у видачі ліцензії або її копії, переоформлення ліцензії, збільшення розміру штрафу, що накладається на посадових осіб за порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності. Крім того, збільшення розміру штрафів буде додатковим чинником для додержання посадовими особами органів ліцензування здійснення процедури ліцензування у чіткій відповідності до вимог законодавства.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення у ст. 164 містить три загальних склади адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері: провадження господарської діяльності без державної реєстрації; провадження господарської діяльності без одержання ліцензії; провадження господарської діяльності з порушенням умов ліцензування. Одним із важливих напрямів реформування українського адміністративного права, безумовно, є модернізація інституту адміністративної відповідальності, зокрема відповідальності за правопорушення у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

7. Реформування щодо розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за рахунок включення до них юридичних осіб, на жаль не вирішило комплексу питань, пов'язаних із визначенням вини юридичних осіб як суб'єктів адміністративних правопорушень, а також зі строками притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

8. У законодавстві встановлюються тільки розміри фінансових санкцій та інші заходи впливу, які можуть застосовуватися до юридичних осіб, і повноваження різних органів щодо їх застосування; що ж стосується процедур притягнення юридичних осіб до відповідальності, яка в теорії визнається

адміністративною, то вони на теперішній час на жаль здебільшого законом не врегульовані.

9. Для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном слід чітко визначити загальні засади такої відповідальності і встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, встановити строки притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

10. Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 р. визначено, що рішення про анулювання ліцензії, прийняте з підстав невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, повторного порушення ліцензіатом ліцензійних умов, виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії, відмови ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування тощо набирає чинності через тридцять календарних днів з дня його прийняття. Як наслідок особа, що порушила вимоги законодавства про ліцензування до моменту анулювання ліцензії, може здійснювати господарську діяльність певного виду, оскільки зупинення дії ліцензії не передбачено Законом. Протягом певного часу, навіть після виявлення недоліків ліцензіату не заборонено Законом здійснювати господарську діяльність, відчужувати товари, надавати послуги. Тому вважаємо за необхідне у ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» закріпити положення про те, що у разі коли орган ліцензування видав розпорядження про усунення порушень ліцензіатами у сфері ліцензування, він може зупинити дію ліцензії на строк усунення порушень ліцензійних умов. При цьому у випадку можливості завдання шкоди здоров'ю та охоронюваним інтересам громадян або держави цей захід має застосовуватись обов'язково, наприклад, коли надання неякісних та непрофесійних послуг може завдати шкоди охоронюваним правам та інтересам суб'єктів права.

11. Відповідно до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення до осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, вчинені відповідно до ст. 164, належать уповноважені на те посадові особи: органів внутрішніх справ, органів державного пожежного нагляду, фінансових органів, органів державної податкової служби тощо. Міністерство соціальної політики України, що є органом ліцензування та відповідно органом контролю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном у зазначеному переліку відсутнє, що створює правову колізію та є перешкодою для виконання контрольної функції органом ліцензування, якої закладено в основу адміністративної відповідальності.

ВИСНОВКИ

Результатом здійсненого дослідження є такі теоретичні та практичні Висновки:

1. Встановлено, що потребує уточнення понятійний апарат, який використовується у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном, насамперед, ключове поняття «діяльність з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» запропоновано визначити як надання суб'єктами господарювання послуг з пошуку роботи за кордоном, укладення трудових угод та виїзду працівників до місця роботи відповідно до заявок іноземних роботодавців.

2. Поняття «ліцензування діяльності, пов'язаної з посередництвом у працевлаштуванні за кордоном» потребує удосконалення: його необхідно розглядати як складне багатоаспектне явище, яке має в цілому двояку спрямованість: з одного боку, ліцензування являє собою здійснення заходів, пов'язаних із наданням суб'єктові господарювання дозволу на здійснення цієї діяльності, а з іншого – здійснення з боку уповноважених органів контрольної діяльності за дотриманням суб'єктом господарювання ліцензійних умов, що забезпечують безпеку особи, суспільства і держави.

3. Запропоновано систему принципів діяльності з посередництва у працевлаштуванні моряків за кордоном, до якої належать: урахування та контроль професійної підготовки, освіти та особистих характеристик робітника; запобігання порушенню прав і свобод громадян при отриманні дозволу на роботу в іноземній державі і укладенні трудового договору з іноземним роботодавцем; сприяння забезпеченню прав, свобод і законних інтересів працевлаштованих осіб за місцем їх працевлаштування за кордоном.

4. Визначено стадії адміністративної процедури щодо видачі ліцензії на посередництво у працевлаштуванні за кордоном, а саме: відкриття адміністративного провадження за ліцензійною справою; розгляд ліцензійної справи; прийняття рішення по ліцензійній справі; оскарження або опротестування прийнятого рішення; стадія виконання прийнятого рішення.

5. Визначено поняття механізму адміністративно-правового регулювання

діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном – як комплексу правових засобів, спрямованих на реалізацію публічно-сервісної концепції діяльності держави, за допомогою яких відбувається регулювання процесу господарювання суб'єктів, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, за допомогою правових норм та здійснення державою комплексних заходів щодо контролю за діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері. Виокремлено основні структурні елементи (складові частини) механізму правового регулювання: а) норма права; б) правовідносини; в) акти реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування права.

6. Відзначено, що в процесі здійснення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном все частіше має місце порушення прав і законних інтересів працевлаштованих осіб. Враховуючи цю обставину, необхідним є введення додаткових критеріїв віднесення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном до ліцензованого виду діяльності, а саме: критерій необхідності кваліфікованого та професійного ведення діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у певних формах та у певні способи; критерій екстериторіального характеру діяльності.

7. Необхідним є розроблення і прийняття окремого Закону України «Про посередництво у працевлаштуванні за кордоном», що має об'єднати положення державного регулювання зовнішньої трудової міграції та діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, а також визначить статус основних суб'єктів цих відносин, напрями та види діяльності, порядок виїзду з України з метою працевлаштування за кордоном. Прийняття такого нормативно-правового акта дозволить об'єднати розрізнені правові норми, що діють в досліджуваній сфері, та усунути існуючі прогалини законодавства.

8. Запропоновані зміни до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 р., Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» № 761-VIII від 5 листопада 2015 р., які передбачають введення обов'язкових виїздів представників органу ліцензування

на місце провадження діяльності ліцензіатами та здобувачами ліцензії з метою організації ведення бізнесу та можливість залучення дипломатичних представництв України для підтвердження заявленого ліцензіатом статусу іноземного партнера.

9. Доведено необхідність приведення норм чинних Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном у відповідність до міжнародних стандартів, а саме необхідність встановлення обмеження щодо плати за послугу з посередництва у працевлаштуванні за кордоном відповідно до фактичних витрат, що пов'язані з отриманням документів, які посвідчують особу та є необхідними для працевлаштування клієнта відповідно до міжнародних норм та/або законодавства України чи країни працевлаштування та наявності документа, що підтверджує страхування або іншу подібну форму забезпечення матеріальної відповідальності Ліцензіата за невиконання своїх зобов'язань перед клієнтами.

10. Визначено, що обмеження права на інформацію, яким є отримання доступу до неї і користуванням цим правом при здійсненні стадії контролю, має регулюватися з урахуванням вимог конституційного правових норм, відповідно до яких право може бути обмеженим тільки на підставі закону і лише відповідно до конституційно значущих цілей. Контролюючому органу має бути надано право на отримання інформації у тому обсязі, який об'єктивно необхідний для контролю за здійсненням ліцензованої діяльності. Відповідне положення не знаходить належного відображення у спеціальних законодавчих актах у формі встановлення чіткого переліку дозволених дій, у результаті чого існує ризик довільного тлумачення представниками органу ліцензування своїх повноважень.

11. Зазначено, що основною групою осіб, які працевлаштовуються за кордоном, є моряки, які працюють на суднах під іноземними прапорами, та на теперішній час є юридично вкрай слабо захищеними. Незважаючи на заходи, вжиті законодавцем останнім часом, на рівні міжнародного та національного законодавства відсутні дієві процедури притягнення до відповідальності

власників суден, а також механізми забезпечення виплати морякам компенсації за порушення контрактних зобов'язань. Необхідним є встановлення обов'язку ліцензіата, який провадить господарську діяльність з посередництва у працевлаштуванні моряків на судна іноземних судновласників, щодо перевірки інформації, яка підтверджує, що іноземний роботодавець має можливості забезпечити захист моряків від небезпеки опинитися без засобів до існування в іноземному порту. Така перевірка може здійснюватися шляхом отримання від іноземного роботодавця (іноземного суб'єкта господарювання) копії страхового полісу, виданого клубом взаємного страхування відповідальності судновласників (P&I Club), що здійснює страхування відповідальності судновласника (роботодавця), або в інший спосіб, який дає ліцензіату можливість переконатися у тому, що моряк є захищеним від небезпеки опинитися без засобів до існування в іноземному порту.

12. Характерним наслідком встановлення ліцензування є детальна регламентація діяльності органів виконавчої влади, поведінки ліцензіатів, встановлення ефективного контролю за належним порядком здійснення ліцензованої діяльності фізичними та юридичними особами. Загальне призначення ліцензування – забезпечити запобігання, припинення та усунення потенційних і реальних загроз правам, свободам та життєво важливим інтересам громадян, суспільства і держави. Однак, вирішення самої проблеми ефективного регулювання діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном не вичерпується необхідними теоретичними розробками й удосконаленням нормативно-правової бази. Важливим напрямком слід вважати удосконалення практики державної діяльності у цій сфері, що відповідає інтересам суб'єктів господарювання, які працюють на ринку працевлаштування моряків за кордоном, а також інтересам самих осіб, які шукають роботу за кордоном.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Офіційний веб-портал Верховної Ради України] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Віденська конвенція про дипломатичні зносини ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 18.04.1961 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_048
3. Про ратифікацію Віденської конвенції про дипломатичні зносини Президія Верховної Ради УРСР; Указ від 21.03.1964 № 199а [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/199а-06>
4. Конвенція Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплавстві Міжнародна організація праці від 23.02.2006 року [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: http://zakon2.rada.gov.ua/99_519
5. Цивільний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 року № 435-IV [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
6. Господарський кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 №436-IV [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 року №8073-Х [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: (статті 1 – 212-20): <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
8. Кодекс адміністративного судочинства України Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 06.07.2005 року № 2747-IV [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
9. Кримінальний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

10. Про зайнятість населення Верховна Рада України; Закон від 05.07.2012 року №5067-VI [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу:
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
11. Про підприємництво Верховна Рада УРСР; Закон від 07.02.1991 року №698-XII [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-12>
12. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців Верховна Рада України; Закон від 15.05.2003 року №755-IV [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua//755-15>
13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності Верховна Рада України; Закон від 06.09.2005 року №2806-IV [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>
14. Про ліцензування видів господарської діяльності Верховна Рада України; Закон від 02.03.2015 року №222-VIII [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19>
15. Про ліцензування певних видів господарської діяльності Верховна Рада України; Закон від 01.06.2000 року №1775-III [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>
16. Про адміністративні послуги Верховна Рада України; Закон від 06.09.2012 року №5203-VI [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
17. Про засади запобігання і протидії корупції Верховна Рада України; Закон, Форма типового документа, Декларація від 07.04.2011 року №3206-VI [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
18. Про Державну службу зайнятості України Президент України; Указ, Положення від 16.01.2013 року №19/2013 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>
19. Положення про дипломатичне представництво України за кордоном затверджене Розпорядженням Президента України від 22 жовтня 1992 р.

№ 166/92-рп [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/166/92-рп>

20. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 04.07.2001 року №756 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/756-2001-п>

21. Про порядок ліцензування підприємницької діяльності Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення, Перелік від 03.07.1998 року №1020 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1020-98-п>

22. Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 29.11.2000 року №1755 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/1755-2000-п>

23. Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності Кабінет Міністрів України; Постанова від 17.05.1994 року №316 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/316-4-п>

24. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України; Постанова від 05.08.2015 р. № 609 [Урядовий портал] // – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248423900>

25. Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень п.22 ч.1 ст.92 Конституції України, ч.1 та 3 ст.2, ч.1 ст.38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 3. – С. 11 [Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України] // – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ccu.gov.ua/document=11277>

26. Інструкція про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на посередництво у працевлаштуванні на роботу, в тому числі за кордоном та Інструкції про умови і правила здійснення

посередницької діяльності у працевлаштуванні на роботу, в тому числі за кордоном та контроль за їх дотриманням: Спільний наказ Ліцензійної палати при Міністерстві економіки України та Державного центру зайнятості Міністерства праці України №ЛП-26/51 від 15.08.96 року [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/z0497-96>

27. Інструкція про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном та контроль за їх дотриманням: Спільний наказ Ліцензійної палати України та Державного центру зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України №19/15 від 22 лютого 1999 року [Офіційний веб-портал ВРУ]// – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0215-99>

28. Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження форми звітності № 1-ПА «Інформація про кількість працевлаштованих громадян суб'єктами господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні» та Порядку її подання», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 червня 2013 р. [Офіційний веб-портал ВРУ]// – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0987-13>

29. Про стандарт адміністративної послуги – ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном. Затверджено Наказом Міністерства праці та соціальної політики України № 311 від 14.08.2009 р. [Офіційний веб-портал Мінсоцполітики] // – Режим доступу до ресурсу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/art_id=99102&cat_id=34946

30. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном затверджені Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 06.09.2010 р. № 272 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon1.rada.gov.ua/z0887-10>

31. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном затверджені наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва,

Міністерства праці та соціальної політики України 19.12.2001 р. № 155/534 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0017-02>

32. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» від 16 грудня 2015 р. № 1060 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/1060>

33. Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном затверджені Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства праці та соціальної політики України від 24.06.2004 року № 78/141 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0887-04>

34. Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном затверджений Наказом Міністерства праці та соціальної політики України 06.09.2010 року № 272 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0888-10>

35. Положення про здійснення державного нагляду за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування затверджене Наказом Держпідприємництва України від 25.07.2001 р. № 101 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/z0685-01>

36. Кодекс України про адміністративні проступки: Закон України Проект від 26.05.2004 р. № 5558 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5

37. Щодо скоєння особою триваючого правопорушення Міністерством юстиції України; Лист від 01.12.2003 року №22-34-1465 [Офіційний веб-портал ВРУ] // – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1465323-03>

38. Административное право зарубежных стран : учеб. / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

39. Административное право Украины – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
40. Административное право Украины : учеб. / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
41. Административное право : учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.
42. Административное право : учеб. для вузов, 2-е изд., изм. и доп. / Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
43. Адміністративне право України : конспект лекцій. / [В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук та ін.] – Ірпінь, Націон. академія ДПС, 2005. – 248 с.
44. Адміністративна відповідальність в Україні / за ред. А.Т. Комзюка. – Х., 2000. – 103 с.
45. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. Тимошук В.П. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
46. Адміністративне право України / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К., 2005. – 544 с.
47. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : Херсон. міська друкарня, 2010. – 376 с.
48. Адміністративне право України : навч. посіб.; за заг. ред. Т.О. Коломосьць, Г.Ю. Гулевський. – К. : Істина 2007. – 216 с.
49. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
50. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т., Т. 1. Загальна частина / ред колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
51. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб / Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Золотарьова Н.І. – К., 2005. – 233 с.
52. Адміністративне право України; за заг. ред. С.В. Кивалова. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.

53. Виконавча влада і адміністративне право : сбор. науч. трудов / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.В. Кізіма та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Ін Юре, 2002. – 667 с.
54. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 168 с.
55. Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. – 2-е изд., перераб. и доп. – Т. 3 / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2002. – 94 с.
56. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под общ. ред. члена-корр. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. – М. : НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – 832 с.
57. Толковый словарь / под ред. С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. – М. : Азъ, – 1992. – 506 с.
58. Юридический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2007. – 1152 с.
59. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М. Бажана, 1998. – Т.1 А-Г. – 672 с.
60. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Енциклопедія, 2003. – Т. 5: П-С. – С. 40–41.
61. Авдюгін Р.Г. Забезпечення прав людини в Україні: міжнародні та національні засоби забезпечення / Р.Г. Авдюгін // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 52. – С. 299–304.
62. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. / В.Б Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8–13.
63. Авер'янов В.Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог / В.Б Авер'янов // Юридична Україна. – 2010. – № 3. – С. 4–10.
64. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.

65. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
66. Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения: Вопросы общей теории советского права. / С.С. Алексеев. – М., 1960. – 293 с.
67. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 185 с.
68. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999 – 712 с.
69. Алексеев С.С. Проблемы теории права/ С.С. Алексеев. – М., 1973. – 402 с.
70. Алехин А.П. Предприятие в системе отраслевого управления А.П. Алехин. – М. : Изд-во МГУ, 1977. – 167 с.
71. Андрійко О.Ф. Проблеми адміністративного права і адміністративного законодавства / О.Ф. Андрійко // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. – С. 32–38.
72. Андрійко О.Ф. Проблеми організаційно-правового забезпечення державного управління в Україні / О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний // Право України. – 2014. – № 5. – С. 115–125.
73. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование / С.И. Архипов. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 469 с.
74. Бандурка А.М. Адміністративний процес : підруч. / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 352 с.
75. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. Ч. общ. / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
76. Бахрах Д.Н. Адміністративне право: підруч. / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. - 356 с.
77. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права / Д.Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 42–43.
78. Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське-процесуальне право» /

Е.Е. Бекірова – Донецьк, 2006. – 22 с.

79. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В.Т. Білоус. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2002. – 449 с.

80. Богуцкий В.В. Административное право Украины как отрасль права: конспект лекций / Х., 1996. – С. 14.

81. Валуєва Л.В. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення діяльності морських портів України. – О. : Освіта України, 2014. – 202 с.

82. Валуєва Л.В., Яровая Л.В. Особливості декларування доходів українських моряків : Міжнар. наук. практ. конф. «Державне регулювання суспільних відносин» м. Київ (8–9 липня 2016 р.). – С. 74–77.

83. Гладун З.С. Адміністративне право України : навч. посіб. / Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 579 с.

84. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.

85. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.

86. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І.П. Голосніченко. – К. : Вища шк., 1991. – 207 с.

87. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. / С.Т. Гончарук. – К., 1995. – 40 с.

88. Гончарук С.Т. Суб'єкти адміністративного права України : навч. посіб. / С.Т. Гончарук. – К. : КМУГА, 1998. – 112 с.

89. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Л. Дембіцька; Львівськ. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2010. – 20 с.

90. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

91. Додін Є.В. Гарантії законності адміністративної відповідальності /

Є.В. Додін. – К. : Знання, 1976. – 48 с.

92. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М. : Рус. яз. – 2000. – 1084 с.

93. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж.А. Ионова // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 46–50.

94. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шергородский – М., 1961. – 397 с.

95. Ільницька Ю.М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ільницька Юлія Михайлівна; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 206 с.

96. Казимирчук В.П. Право и методы его изучения / В.П. Казимирчук. – М. : Юрид. лит., 1965. – 204 с.

97. Картузов І.О. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. / І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий – О. : Юрид. л-ра, 2008. – 288 с.

98. Кельма М.С. Теорія права : навч. посіб. / М.С. Кельма. – Тернопіль : Поліграфіст, 1998. – 382 с.

99. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – 2-е. изд. / Д.А. Керимов. – М. : Аванта+, 2001. – 560 с.

100. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – 488 с.

101. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій: Іля студ. юрид. вузів та фак-ів / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

102. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій / Л.В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

103. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. – М., 1999. – 33 с.

104. Колодій А.М. Теорія держави і права / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков – К. : Юрінформ, 1995. – 356 с.

105. Коломоєць Т.О. Адміністративні та фінансові штрафи за законодавством України / Т.О. Коломоєць // Підприємництво, господарство і право. – 2001. –

№ 8. – С. 76–80.

106. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

107. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.

108. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

109. Копиленко О.Л. Історія держави і права України : підручник / О.Л. Копиленко; за ред. А.С. Чайковського. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

110. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – СПб., 1914. – 379 с.

111. Кряжков А.В. Публічний інтерес: поняття, види і захист // Держава і право. – 1999. – № 10. – С. 91–94.

112. Кузьменко А.В. Теоретичні основи адміністративного процесу : монографія / А.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

113. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій / за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

114. Курко М.Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : монографія / М.Н. Курко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 376 с.

115. Лазарев В.В. Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов. / В.В. Лазарев. – М. : Юрист, 1994. – 348 с.

116. Ломовский В.Д. Какой власти принадлежит прокуратура / В.Д. Ломовский // Российская юстиция. – 2001. – № 9. – С. 21–22.

117. Матузов Н.И. Правовые режимы: вопросы теории и практики. / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение, 1996. – № 1. – С. 6.

118. Мельник А.Ф. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

119. Миколенко А.И. Административный процесс и административная

ответственность в Украине : учеб. пособ. / А.И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2006. – 351 с.

120. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов и фак-ов / В.С. Нерсисянц. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 552 с.

121. Новоселов В.И. Административная ответственность юридических лиц / В.И. Новоселов // Советская юстиция. – 1981. – № 23. – С. 10–17.

122. Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности / О. Олейник // Закон. – 1994. – № 6. – С. 17–23.

123. Олефір В.І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми : монографія / В.І. Олефір – К. : Друкарня МВС України. 2004. – 308 с.

124. Олефір В.І. Боротьба з торгівлею людьми в Україні / В.І. Олефір // Науковий вісник Юридичної академії внутрішніх справ : зб. наук. праць. – 2004. – № 2 (19). – С. 149–164.

125. Олефір В.І. Форми державного регулювання міграційних процесів / В.І. Олефір // Держава і право. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2004. – Вип. 26. – С. 215–222.

126. Осадчук Г.О. Окремі проблеми у сфері ліцензування / Г.О. Осадчук // Юридичний журнал. – 2003. – № 7. – С. 52–60.

127. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия / Д.В. Осинцев. – Спб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс» . – 2005. – 47 с.

128. Пасічник А.В. Правова природа реєстрації та ліцензування юридичних осіб приватного права / А.В. Пасічник // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2 (11). – С. 50–54.

129. Пастух І.Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.Д. Пастух; Нац. Акад. держ. податкової служби України. – К., 2005. – 19 с.

130. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая /

Г.И. Петров. – СПб : Изд-во ЛГУ, 1960. – 289 с.

131. Петьовка В.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адм. право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Петьовка ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2014. – 20 с.

132. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.М. Писаренко; Одеська нац. юрид. акад. – О., 2006. – 20 с.

133. Полянский В.В. Административное право: история развития и основные современные концепции / В.В. Полянский, Ю.Н. Старилов – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.

134. Пронина В.С. Совершенствование законодательства об органах исполнительной власти и управления / В.С. Пронина // Государство и право. – 1993. – № 7. – 128 с.

135. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. – 5-те вид. зі змін. / П.М. Рабінович. – К., 2001. – 176 с.

136. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы / В.Б. Рушайло. – М., 2000. – 14 с.

137. Сергеев Ю.В. Конвенция МОТ «О труде в морском судоходстве» 2006 года: за месяц до вступления в силу / Ю.В. Сергеев // Вестник крьюинга. – 2013. – № 24. – С. 24–26.

138. Сергеев Ю.В. Конвенція МОП «Про працю в морському судноплаванні 2006 року: рухаючись у напрямку ратифікації» / Ю.В. Сергеев // Митна справа. – 2010. – № 5. – С. 61–65.

139. Сергеев Ю.В. О новых международно-правовых стандартах в сфере труда моряков / Ю.В. Сергеев // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: Серія «Юриспруденція» : наук. збір. – № 6-1, т. 2. – 2013. – С. 246–248.

140. Сергеев Ю.В. Правове регулювання посередництва у працевлаштуванні

- українських моряків за кордоном / Ю.В. Сергєєв // Митна справа, – 2010. – № 6. – С. 71–76.
141. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
142. Сташис В.В. Роль і значення покарання в системі запобігання злочинності / В.В. Сташис // Вибрані праці. – Х. : Право, 2015. – С. 780–789.
143. Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії і практики / Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. // Право України. – 1999. – № 9. – С. 112.
144. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
145. Тацій В.Я. Вибрані статті, виступи, інтерв'ю (2009–2014)/ В.Я. Тацій; упоряд.: О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш, В.І. Борисов; відп. за вип. О.В. Петришин. – Х. : Право, 2015. – С. 390–399.
146. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
147. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс – 2-е изд, доп. и перераб. / Ю.А. Тихомиров. – М. : Тихомирова М.Ю., 2008. – 564 с.
148. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – 2-е изд, доп. и перераб. / Ю.А. Тихомиров. – М. : Тихомиров М.Ю., 2005. – 697 с.
149. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник / М. : БЕК, 1995. – 496 с.
150. Усенко Г.С. Поняття та зміст ліцензійно-дозвільної діяльності в сфері підприємництва / Г.С. Усенко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 530–536.
151. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія / О.І. Харитонов. – О. : Юрид. л-ра, 2004. – 328 с.
152. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарське-процесуальне право» / А.І. Шпомер – К., 2006. – 20 с.