



УДК 346.5

## ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Евгения АВЕРЬЯНОВА,

соискатель Института экономико-правовых исследований Национальной академии наук Украины

### РЕЗЮМЕ

В статье приводится теоретическое исследование истории развития национального законодательства Украины, регулирующего отношения в сфере лицензирования хозяйственной деятельности. Осуществляется анализ научной литературы, посвященной вопросам становления и развития института лицензирования, а также нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок лицензирования хозяйственной деятельности на протяжении всего времени его применения в Украине. На основе проведенного исследования выделено четыре этапа развития законодательства Украины относительно лицензирования хозяйственной деятельности, в том числе, обосновано начало нового этапа развития законодательства в связи со вступлением в силу Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

**Ключевые слова:** лицензирование хозяйственной деятельности; законодательство Украины; этапы развития законодательства; Соглашение об ассоциации.

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION OF UKRAINE ON LICENSING OF ECONOMIC ACTIVITIES

Yevheniia AVERIANOVA,

degree seeking applicant of the Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine

### SUMMARY

The article gives a theoretical study of the history of the development of the national legislation of Ukraine, which regulates the relations in the field of licensing of economic activity. An analysis of scientific literature devoted to the issues of formation and development of the licensing institute, as well as regulatory legal acts regulating the licensing of economic activities throughout the time of its application in Ukraine is being carried out. On the basis of the research, four stages of the development of the Ukrainian legislation regarding licensing of economic activities were identified, including the grounding of the coming of a new stage in the development of legislation in connection with the entry into force of the Association Agreement between Ukraine and the European Union.

**Keywords:** licensing of economic activity; legislation of Ukraine; stages of development of legislation; Association Agreement.

### REZUMAT

Articolul prezintă un studiu teoretic al istoriei legislației naționale a Ucrainei care reglementează relațiile în domeniul licențierii a activității economice. Sa efectuat o analiză a literaturii științifice cu privire la formarea și dezvoltarea institutului de licențiere și de reglementare a actelor care reglementează procedura de licențiere a activității economice de-a lungul timpului a aplicării sale în Ucraina. Pe baza studiului sa evidențiat patru etape de dezvoltare a legislației ucrainene privind licențierea activității economice, inclusiv începutul fundamental a unei noi etape în dezvoltarea legislației în legătură cu intrarea în vigoare a Acordului de asociere între Ucraina și Uniunea Europeană.

Cuvinte cheie: licențierea activității economice; legislația Ucrainei; etapele de dezvoltare a legislației; Acord de asociere.

**Постановка проблемы.** Лицензирование хозяйственной деятельности является одним из наиболее эффективных средств государственного регулирования экономики. В то же время национальное законодательство Украины о лицензировании отличается отсутствием

стабильности, что в свою очередь приводит к юридическим коллизиям и злоупотреблениям как со стороны контролирующих органов, так и со стороны субъектов хозяйствования.

Формирование эффективного законодательства невозможно без учета исторического опыта,

тщательного анализа положительных и отрицательных примеров регулирования соответствующих общественных отношений в предыдущие годы.

С целью изучения вышеупомянутого опыта необходимо исследовать историю и предпосылки формирования и развития



законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности.

**Состояние исследования.** Научные работы Кашперского А.В. [1], Шестак Л.В. [2], Тимошенко К.М. [3] и некоторых других авторов позволяют ознакомиться с отдельными особенностями, аспектами развития законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности. Вместе с тем их исследования не охватывают всех этапов развития законодательства, в частности, не касаются последних изменений нормативной базы по лицензированию хозяйственной деятельности, что свидетельствует о необходимости дальнейшего анализа развития законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности.

**Целью и задачей статьи** является выделение этапов развития национального законодательства Украины о лицензировании хозяйственной деятельности на основании анализа научной юридической литературы и нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу отношений.

**Изложение основного материала.** Ученые не достигли единства в понимании того, с какого момента целесообразно говорить о начале развития законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности. Некоторые исследователи настаивают на зарождении лицензирования хозяйственной деятельности во времена Киевской Руси [1, С.12-13]. Другие отмечают, что в Российской империи (в состав которой в то время входило большинство современных украинских территорий) лицензирование зародилось как ответ на потребность в урегулировании проблемы обеспечения защиты интересов государства

и общества вследствие бурного развития экономики после отмены крепостного права [2]. Также существует мнение, что основы лицензирования в России были заложены в 1899 г., когда был создан Департамент окладных сборов, совершавший взимания так называемых «патентных пошлин» за совершение торговых операций [4, С. 51].

Автор данной статьи придерживается мнения, что ни в имперский, ни в «советский» период истории Украины лицензирование как средство государственного регулирования хозяйственной деятельности не применялось. Вести отсчет становления в Украине лицензирования хозяйственной деятельности целесообразно с момента первого упоминания о нем в отечественном законодательстве. С этого же момента можно говорить и о начале развития соответствующего национального законодательства.

Главной предпосылкой внедрения в Украине лицензирования хозяйственной деятельности стало изменение общественно-экономических отношений и переход от командной экономической модели к свободному рынку.

Закон УССР «Об экономической самостоятельности Украинской ССР» [5], принятый 03.08.1990 года, закрепил ряд положений, которые заложили в Украине основы предпринимательства и рыночной экономики. Статья 8 указанного закона установила, в числе прочего, что государственное управление должно обеспечить регулирование экономики путем налогов, кредитов, квот, лицензий, санкций, дотаций. Концепция перехода Украинской ССР к рыночной экономике [6] также закрепила, что развитие предприниматель-

ства может регулироваться только экономическими методами - через налоги и налоговые льготы, кредиты, квоты, лицензии, санкции, дотации.

Указание в этих нормативно-правовых актах на возможность использования лицензий для нужд регулирования экономики стало первым упоминанием о лицензировании в законодательстве современной Украины.

Дальнейшее развитие законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности получило с принятием в начале 1991 года Закона УССР «О предпринимательстве» [7]. Этим актом уже не просто провозглашалась возможность вмешательства государства в предпринимательскую деятельность путем лицензирования - закон закреплял основные положения о выдаче лицензии, обжалование отказа в выдаче, а также устанавливал конкретный перечень видов хозяйственной деятельности, подлежащих лицензированию (всего 11 видов деятельности).

В условиях недостаточного развития других средств регулирования предпринимательства, отсутствия эффективной системы контроля за хозяйственной деятельностью в начале 90-х годов XX столетия, государство ко многим новым видам деятельности применяло тот рычаг регулирования, который уже достаточно эффективно работал. В результате уже в конце 1992 года в перечень видов предпринимательской деятельности, подлежащих лицензированию, было внесено еще 23 наименования. В дальнейшем количество видов деятельности, подлежащих лицензированию, постоянно увеличивалось. В результате такой практики, в течение 1991-1997 года лицензированию подлежали 112 видов предприниматель-



ской деятельности [3, С. 380]. Ситуация немного улучшилась с внесением в конце 1997 года изменений в Закон Украины «О предпринимательстве», которыми было существенно уменьшено количество работ и услуг, подлежащих лицензированию.

В то же время, несмотря на существовавший с 1995 года запрет установления лицензирования видов деятельности в других актах помимо Закона Украины «О предпринимательстве», этот закон был не единственным нормативно-правовым актом, которым определялись виды деятельности, подлежащие лицензированию.

Так, например, в 1998 году Указом Президента было введено лицензирование некоторых видов предпринимательской деятельности, связанной с хранением и поставками газа, транспортировкой нефти, железнодорожными перевозками и т.д. - всего восемь наименований видов деятельности в сфере естественных монополий [8].

Важным шагом для становления законодательства о лицензировании стало принятие в 1998 году Постановления КМУ «О порядке лицензирования предпринимательской деятельности» [9], которое наряду с Законом Украины «О предпринимательстве» стало основным нормативно-правовым актом, обеспечивающим регулирование отношений в данной сфере. Постановлением были утверждены Положение о порядке лицензирования предпринимательской деятельности и Перечень органов, которые выдают лицензии на осуществление определенных видов предпринимательской деятельности.

Довольно долгое время отношения в сфере лицензирования хозяйственной деятельности

регулирувались разрозненными нормативно-правовыми актами при отсутствии единого закона, который устанавливал бы четкие правила и требования в этой сфере. К октябрю 2000 года нормативную базу в сфере лицензирования хозяйственной деятельности составляли более четырехсот нормативно-правовых актов различной юридической силы - законы Украины, постановления Кабинета Министров Украины, Указы Президента, ведомственные акты. Нестабильность условий осуществления хозяйственной деятельности, в частности порядка лицензирования, была существенным препятствием для развития предпринимательства.

С целью упорядочения системы лицензирования, внедрения четких и прозрачных процедур в этой сфере 1 июня 2000 года был принят единый законодательный акт - Закон Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» [10]. С его принятием порядок лицензирования претерпел концептуальные изменения.

Одним из важнейших нововведений закона было распространение лицензирования уже не только на предпринимательскую, а в целом на хозяйственную деятельность.

Законом Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» было фактически установлено два порядка лицензирования: общий порядок, который определялся этим законом, и специальный порядок лицензирования - согласно законам, которые регулируют отношения в соответствующих сферах. В перечень видов деятельности, требующих получения лицензии в общем порядке, было сразу включено 60 наименований. Введение лицензирования другими законода-

тельными актами, без внесения соответствующих изменений в базовый закон, не допускалось.

Стоит отметить, что в течение действия рассматриваемого закона перечень лицензируемых видов деятельности постоянно менялся - новые виды деятельности в него включались, лицензирование других отменялось. Нестабильность перечня была связана с тем, что в законе по-прежнему не были предусмотрены критерии и процедура отнесения видов деятельности к подлежащим лицензированию.

В 2010 году перечень лицензируемых видов деятельности был пересмотрен на предмет соответствия основным принципам государственной политики в сфере лицензирования; решено отменить лицензирование части деятельности. В общем порядке предполагалось лицензировать 45 видов деятельности, в соответствии со специальными законами или с учетом их особенностей - 12 видов. Критерии отнесения хозяйственной деятельности к лицензируемой, которые могли бы предотвратить необоснованные изменения в перечень этих видов деятельности, так и не были закреплены.

Важной вехой развития исследуемого нами законодательства стало принятие в 2003 году Хозяйственного и Гражданского кодексов Украины. Кодексы существенно повысили статус и значение лицензирования хозяйственной деятельности, с одной стороны, определив его как средство государственного регулирования в сфере хозяйствования [11], а с другой стороны - связав некоторые случаи обретения правоспособности юридическим лицом с получением лицензии [12].

Необходимо отметить, что за время действия Закона Украи-



ны «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» изменения в него вносились более 80 раз. Это оказало негативное влияние на целостность, системное единство норм законодательного акта и, соответственно, не способствовало стабильности отношений в сфере лицензирования хозяйственной деятельности. Со временем стало очевидно, что внесением точечных изменений в действующее законодательство упорядочить систему лицензирования невозможно и необходимо принимать новую редакцию базового закона о лицензировании.

В результате принятия 2 марта 2015 года Закона Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» [13] порядок лицензирования претерпел существенные изменения. Прежде всего, был сокращен перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию - на момент принятия закона он насчитывал 30 видов, из которых 9 лицензировались на основании или с учетом положений специальных законов. Благодаря установленным законом общим требованиям были унифицированы лицензионные условия. Значительно упростило процедуру получения лицензии такое нововведение закона как необязательность оформления лицензии в бумажном виде. Это, в свою очередь, отменило и необходимость получения дубликатов и копий лицензий.

На современном этапе развития законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности значительным событием стало вступление в силу с 1 сентября 2017 года Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом [14], которое содержит ряд условий, непосредственно касающихся

процедур и порядка лицензирования хозяйственной деятельности. Например, закрепляется, что лицензирование должно осуществляться на основе критериев, которые не дают возможности компетентным органам реализовывать свои полномочия по своему усмотрению; предъявляются требования к лицензированию определенных видов хозяйственной деятельности и прочее. Необходимость выполнения условий Соглашения об ассоциации позволяет предположить, что модернизация отечественного законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности будет продолжаться с учетом указанных в соглашении требований.

**Выводы.** Учитывая проведенный анализ нормативной базы и научной литературы, на сегодняшний день можно выделить четыре этапа развития законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности:

*I этап* - с 1990 года по июнь 2000 года - этап становления. Начало этапа предопределяется принятием ряда законодательных актов, которые заложили основы рыночной экономики в Украине и закрепили возможность ее регулирования с помощью лицензий. Окончание этапа связано с принятием первого общего закона о лицензировании хозяйственной деятельности. Впервые в отечественном законодательстве появляется понятие лицензирования предпринимательской деятельности, нарабатывается терминологическая и понятийная база, определяются основные принципы лицензирования хозяйственной деятельности, его цель и значение.

Этот период характеризуется большим количеством разрозненных актов законодательства, регулирующих вопросы лицен-

зирования хозяйственной деятельности.

*II этап* - с 1 июня 2000 по 2 марта 2015 года. Этап охватывает период времени между датами принятия базовых законов в сфере лицензирования - Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» и принятого ему на замену Закона Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности». Главной чертой указанного этапа является попытка систематизации законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности. Расширилась сфера действия лицензирования - оно применяется уже не только к предпринимательской, а к хозяйственной деятельности в целом. Этап характеризуется и закреплением лицензирования хозяйственной деятельности в кодифицированных актах - Гражданском кодексе Украины и Хозяйственном кодексе Украины.

*III этап* - со 2 марта 2015 по 1 сентября 2017 года. Начало данного этапа связано с моментом принятия Закона Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности». Дата окончания указанного периода связана со вступлением в силу Соглашения об ассоциации. Определяющая характеристика законодательства о лицензировании на этом этапе - направленность на дерегуляцию хозяйственной деятельности путем минимизации видов лицензируемой деятельности и упрощения порядка получения лицензии.

*IV этап* - с 1 сентября 2017 по настоящее время. Ратифицировав Соглашение об ассоциации, Украина взяла на себя обязательства по совершенствованию системы лицензирования, что дает основания говорить о начале нового этапа развития





законодательства в этой сфере. Характеристика данного этапа связана с необходимостью выполнения условий Соглашения об ассоциации и приближения законодательства Украины к законодательству Европейского Союза.

Предложенная периодизация позволяет выявить тенденции развития законодательства в сфере лицензирования. Характеристики указанных периодов демонстрируют, что рассматриваемое законодательство прошло значительный путь от набора разрозненных актов, устанавливающих излишне бюрократизированный порядок лицензирования, до достаточно четко структурированной системы, стремящейся к минимизации государственного влияния на субъектов хозяйствования. В то же время проведенное исследование показало и недостатки действующего законодательства о лицензировании хозяйственной деятельности, которые необходимо устранить на современном этапе его развития с учетом новых экономических и правовых условий, связанных с вступлением в силу Соглашения об ассоциации.

#### Список использованной литературы:

1. Кашперський О.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів ліцензування господарської діяльності в Україні. Дис...канд.юр.наук за спец. 12.00.07. – Харків, 2011. – 193 с.
2. Шестак Л. В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Шестак Лілія Володимирівна; Національна академія держ. податкової служби України. - Ірпінь, 2005. - 188 с.
3. Тимошенко Т.М. Ліцензування підприємництва: деякі питання історії розвитку//Актуальні пробле-

ми держави і права. – 2004. - № 22. - С. 379-283.

4. Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04/ Ельвіна Ескендерівна Бекірова. – Донецьк, 2006.- 199с.

5. Про економічну самостійність Української РСР: Закон УРСР від 03.08.1990//Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 34, ст.499

6. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки: ВР УРСР, Концепція від 01.11.1990// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990.- N 48. -ст. 632.

7. Про підприємництво: Закон УРСР від 07.02.1991// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991.-N 14.-ст.168.

8. Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій: Указ Президента України № 1257/98 від 17.11.1998 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1257/98>.

9. Про порядок ліцензування підприємницької діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України № 1020 від 03.07.1998 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1020-98-%D0%BF/ed19980703>.

10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III// Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 36. - ст.299.

11. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV// Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 18, № 19-20, № 21-22. - ст.144.

12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№ 40-44. - ст.356

13. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII//Відомості Верховної Ради. - 2015. - № 23. - ст.158.

14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Аверьянова Евгения Владимировна, соискатель Института экономико-правовых исследований Национальной академии наук Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Yevheniia Averianova, degree seeking applicant of the Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine [provotorovae@gmail.com](mailto:provotorovae@gmail.com)