

**УДК 347.77:346.16**

**Історико - правові аспекти ліцензування господарської діяльності в Україні та зарубіжних державах**

***Стефанія Осадчук,***

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри правового регулювання  
економіки та правознавства  
Тернопільського національного  
економічного університету

***Микола Осадчук,***

Київський національний університет  
ім. Тараса Шевченка

*У статті аналізується розвиток нормативно-правової бази ліцензування господарської діяльності в Україні, тенденції та еволюція поглядів вітчизняного законодавця з питання правового регулювання ліцензування, а також зарубіжний досвід впровадження ліцензування.*

**Ключові слова:** ліцензування, державне обмеження підприємницької діяльності, державне регулювання, ліцензія, зарубіжний досвід.

Інститут ліцензування є одним із провідних інститутів у системі регулювання господарської діяльності, що набув важливого значення в період переходу до ринкової економіки в Україні. Проведення економічної реформи в Україні об'єктивно вимагає посилення ролі законів у правовому регулюванні господарської діяльності, в тому числі ефективного правового регулювання ліцензування. У цьому зв'язку важливого значення має історичний досвід нормативно-правового забезпечення даної проблеми для подальшого розвитку адекватного нинішній ситуації правового регулювання.

Система ліцензування в Україні перебуває в процесі становлення. Закладено її нормативну базу, продовжується формування системи органів, які здійснюють ліцензування. Однак цей процес йде досить складно і суперечливо, з невиправданими витратами і збоями, що відображає проблеми і труднощі

української економіки в процесі трансформації. В законодавстві недостатньо розроблена правова концепція ліцензування господарської діяльності, що у свою чергу, є відображенням проблеми відсутності правового забезпечення необхідного балансу між державним регулюванням економіки і створюваними в процесі реформ новими ринковими механізмами.

Окремі правові аспекти ліцензування розроблені у науково-теоретичних дослідженнях, зокрема, в роботах А.Альохіна, Е.Бекірової, С. Вітвіцького, І.Єремеєнко, А.Герасимова, А.Губанова, Р.Денисова, М.Єропкина, А.Кормалицького, Д.Осинцева, І.Пастуха, І.Ради́ка, Г.Туманова, А. Шеваріхіна, Л.Шестак, А. Шпомер, але історико-правові аспекти, як і зарубіжний досвід майже не розглядався. У зв'язку з цим обрана тема заслуговує на увагу.

**Метою цієї статті** є виявлення закономірностей та особливостей правового регулювання ліцензування після проголошення незалежності в Україні та дотепер з врахуванням історичного надбання з даного питання та досвіду зарубіжних країн.

Ліцензування як форма державного обмеження підприємницької ініціативи не є винаходом сьогодення. Однією з перших спроб державного регулювання підприємницьких відносин можна вважати надання у деяких країнах (Англія, Франція, Росія тощо) на початку ХІХ століття «ліценців» або «пільгових листів», тобто грамоти, що давали власникам суден право ввозу і вивозу заборонених товарів за часів континентальної системи. У вигляді нагляду чи інспекції, таке державне регулювання набуло певного розвитку в ХІХ столітті у багатьох країнах. Урядовий нагляд щодо мануфактур, в яких крилася будь-яка небезпека— пожежна, санітарна, економічна, кримінальна, соціальна— в більшості країн існував у двох головних формах: 1) законодавство, забезпечуючи кожному право вільного створення фабричного або ремісничого закладу і вимагаючи від засновника лише замовлення, зобов'язувало мануфактуру, що визнавалась небезпечною, отримувати попередній дозвіл уряду, враховуючи ймовірність відмови у наданні цього дозволу; 2) стосовно окремих мануфактур уряд мав право постійного нагляду, як за допомогою своїх урядових інспекторів, так і іншими способами згідно

чинних законів. Особливий пік розвитку патентування відзначається у ХХ столітті, коли третина людської інтелектуальної праці припала на створення винаходів, ноу-хау, ліцензій та міжгалузевої інформації.

За російським правом, мануфактури за порядком їх відкриття поділялися на категорії: 1) визнані нешкідливими, які могли створюватися у будь-якому місті; 2) ті, заснування яких не потребувало дозволу влади загального управління, але вимагався дозвіл Міністерства внутрішніх справ або Міністерства фінансів; 3) створення яких заборонялося законом [7,9,14].

За характером небезпеки, яку спричинювали деякі мануфактури, фактори, що зумовлювали необхідність особливого дозволу уряду на відкриття та встановлення особливих умов здійснення діяльності мануфактури і ведення урядового нагляду, можна поділити на кілька груп: небезпеки, які могли завдати шкоди державі в економічних, пожежних, медичних, суспільних, поліцейських, санітарних і кримінальних відносинах.

З вищезазначеного можна виокремити дві категорії: 1) відкриття деяких фабрик категорично заборонялося; 2) заснування окремих з них, допускалося зі встановленням над ними особливого нагляду.

До першої категорії відносились фабрики, специфічні вироби яких не давали суспільству нічого, крім небезпеки, шкоди, аморальності. Такими визнавалися фабрики, що виробляли знаряддя для азартних ігор або «таємну», замасковану зброю, чи зброю таємного носіння та інші подібні предмети.

Не дозволялося створення фабрик з виробництва товарів, які вважалися компетенцією уряду, зокрема, виготовлення монет, пороху, артилерійських снарядів тощо, виробництво яких могло спричинити економічну чи політичну нестабільність в державі [14].

До другої категорії належали фабрики, що виробляли необхідні товари, однак, які іноді здатні використовуватися як знаряддя злочинів. Діяльність таких мануфактур дозволялася за умов дотримання особливих, установлених саме для них, правил і постійного за ними нагляду (у сфері виробництва - виготовлення отруйних та сильнодіючих речовин; у сфері надання послуг - в аптеках реалізація сильнодіючих лікарських препаратів). На таких же підставах

визначалися особливі умови для відкриття друкарень, металографій і закладів, що виготовляють знаряддя тиснення. Тобто, державне управління господарською діяльністю в Росії розповсюджувалось не лише на виробничу підприємницьку діяльність, яка могла зашкодити інтересам держави і суспільства, а й на сферу послуг та торговельну діяльність.

Державною регламентацією було охоплено порядок заснування, експлуатації, реконструкції та закриття небезпечних підприємств. Факторами, які спричинювали закриття фабрик, мануфактур і заводів слугували порушення встановленого порядку діяльності підприємств, виникнення загрози суспільним відносинам, невиконання вимог та приписів контролюючих органів тощо.

Пройшовши тривалий шлях історичного розвитку, державний вплив на економіку та підприємництво нині здійснюється у різних формах та різними методами, зокрема за допомогою ліцензування. Це характерно для більшості країн світу.

Для порівняння відзначимо, що в Росії в 2000 році ліцензуванню підлягало більше 500 видів діяльності, з них близько 250 – на підставі федерального закону «Про ліцензування окремих видів діяльності», інші – на підставі інших законів, підзаконних актів, законодавчих актів суб'єктів Федерації. На сьогодні відбулося скорочення кількості ліцензованих видів діяльності майже наполовину – до 120 [12].

У світовій практиці створення адміністративних бар'єрів у формі вхідного контролю є виключною мірою регулювання економіки, що вводиться у випадках, коли інші методи регулювання на практиці показали свою неефективність. Тому сфера їхнього застосування обмежена. Кількість видів діяльності, що ліцензуються, коливається в різних країнах ЄС від 30 до 90 [6, С.75.]. Так, в Австрії існує 28 ліцензованих видів підприємництва, у Великобританії - 38, в Японії – 39 [12].

У законодавстві України ліцензування підприємницької діяльності - це один із найпоширеніших методів державного регулювання господарських відносин. Термін ліцензування походить від латинського слова «licentia», що означає право. Однак, за сучасної правової системи України ліцензування

набули значення, похідні від латинського англійські, французькі, німецькі, слова, що перекладаються як дозвіл.

За іншими джерелами «ліцензія» походить від італійського «lizenzia» - дозвіл [10]. В економічній літературі є різні визначення поняття «ліцензія». Зокрема, за словником сучасних економічних термінів, виокремлено такі визначення: 1) дозвіл, що видається власником (ліцензіаром) патенту, винаходу, торгової і т.п. іншій особі або фірмі (ліцензіату) на його промислове і комерційне використання на умовах, передбачених ліцензійною угодою; 2) дозвіл, що видається державою юридичним та фізичним особам на право певної господарської діяльності; 3) дозвіл на зовнішньоекономічну діяльність, який видається державою; 4) дозвіл, що видається державними органами юридичним та фізичним особам на право певних видів суспільно-корисної діяльності, у тому числі зовнішньоекономічної, використання нематеріальних ресурсів протягом певного терміну за обумовлену винагороду [10, С.189].

Розвиток ліцензування в Україні має свої специфічні особливості, які залежать від соціально-економічної напруженості в суспільстві, зниження моральних критеріїв, через відсутність стабільності основних державних суспільних інститутів. Тобто, за законами діалектики старі форми управління економікою стали не ефективними, а нові ще знаходяться в стадії становлення. У кризовій ситуації роль держави не лише не слабшає, а навпаки, посилюється. Світовий досвід розвитку країн ринкової економіки свідчить про необхідність державного регулювання. Важливість значної ролі держави в економічній сфері підтверджена історичним вітчизняним і закордонним досвідом. Зокрема, заходами реанімації економіки в Німеччині, Японії та інших країнах після Другої світової війни було посилення централізованого державного управління економікою.

Враховуючи негативні тенденції, що склалися під час відродження підприємництва в Україні, а також світовий історичний досвід ринкових відносин, вже перша редакція Закону України «Про підприємництво» [1] містила положення, які обмежували свободу підприємницької діяльності за ознакою підвищених вимог до безпеки робіт та необхідності централізації

функцій управління. Тому не даремно однією з форм державного регулювання господарських відносин було введено ліцензування підприємницької діяльності. Порядок видачі ліцензій було встановлено Постановою Ради Міністрів УРСР №99 від 15 квітня 1991 року [4]. Спочатку ліцензійний порядок передбачався для здійснення 11 видів підприємницької діяльності [14]. Згодом було розроблено Концепцію розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами (затверджена постановою Кабінету Міністрів України 23 вересня 1996 року №1164): виокремлювалися основні ознаки виду підприємницької діяльності, що вимагали застосування до нього ліцензійного порядку здійснення. Такими ознаками є безпосередній вплив підприємницької діяльності на здоров'я людей, природне середовище та безпеку держави. Не вважається за доцільне ліцензувати підприємницьку діяльність, контроль за здійсненням якої проводять уповноважені на це органи (санітарно-епідеміологічні, пожежного нагляду, торговельна, технічна та державна податкова адміністрація (інспекція) тощо). Тобто пріоритетний акцент зроблено в сторону безпеки держави.

Правове регулювання ліцензування підприємницької діяльності в Україні складалося поступово. Поява і розвиток правового регулювання ліцензування підприємницької діяльності обумовлено кардинальними змінами, що відбулися в нашій країні на початку 90-х років ХХ століття, які вплинули на економіку держави і законодавство, як правову форму її забезпечення. У зв'язку з цим вважаємо необхідним подати аналіз основних етапів становлення цього правового інституту, а також характеристику сучасного стану правового регулювання ліцензування господарської діяльності.

Перший етап пов'язаний з прийняттям на початку 90-х років низки законодавчих актів, що передбачали застосування ліцензування діяльності, у тому числі підприємницької, як правового засобу регулювання економічних відносин.

В українському праві поняття «ліцензування підприємницької діяльності» і загальні норми, що регламентують таке ліцензування, вперше з'явилися в ст.4 Закону України «Про підприємництво» від 07 лютого 1991 р. [1]. Відповідно до

цих норм обмеженню (ліцензуванню) підлягали окремі види підприємницької діяльності, що не можуть здійснюватися без ліцензії, яка видається Кабінетом Міністрів України або уповноваженим ним органом виконавчої влади.

З моменту прийняття Закону «Про підприємництво» було законодавчо впроваджено регулювання окремих видів діяльності через застосування дозволів (ліцензій), як одного з важелів державного регулювання підприємництва, де в ст.4 було встановлено перелік видів діяльності, якими суб'єкти підприємництва можуть займатися тільки на підставі ліцензії. На той час цей перелік складав одинадцять видів діяльності.

Надалі внаслідок появи та розвитку окремих видів підприємницької діяльності держава вводила їхнє ліцензування.

У процесі розвитку основ законодавства незалежної України було прийнято велику кількість нормативно-правових актів з регулювання окремих сфер господарської діяльності, що установили обмеження, пов'язані з необхідністю одержання спеціальних дозволів (ліцензій) для здійснення кількох десятків її видів. При цьому нормотворчий процес йшов як шляхом внесення численних змін і доповнень до ст.4 ЗУ «Про підприємництво», так і прийняття інших актів законодавства або внесення в них відповідних доповнень. Так, низка згаданих обмежень була установлена Законами України «Про основи містобудування», «Про ветеринарну медицину», «Про зв'язок», «Про дорожній рух», Кодексом України про надра та іншими актами [8].

До Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.04.94 року №316, протягом наступних 5 років (втратило чинність 04.01.1999 р.) вносилися десятки доповнень і змін, що стосувались переважно визначення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, і державних органів, що видають ліцензії.

Попередньо встановлений перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, протягом 1991-1996 років було поширено прийняттям низки

доповнень до ст.4 ЗУ «Про підприємництво» і на 1996 р. було передбачено ліцензування близько 90 видів підприємницької діяльності.

Правовою базою ліцензування підприємницької діяльності було: 32 Закони України; 8 Указів Президента України; 46 постанов Кабінету Міністрів України; 67 Інструкцій щодо порядку видачі ліцензій.

У 1995 році при Міністерстві економіки України створюється Ліцензійна палата, покликана узагальнювати досвід й удосконалювати практику ліцензування, здійснювати контроль за діяльністю державних органів, що видають ліцензії тощо (тоді ліцензуванням було охоплено 112 видів підприємницької діяльності).

Указом від 7.02.1997 року [3] Президент України підвищує статус Ліцензійної палати до рівня центрального органа виконавчої влади, підконтрольного і підзвітного безпосередньо Президенту. Цим Указом було підкреслено вагомість інституту ліцензування, як однієї з форм державного регулювання економіки. Крім того, у Верховну Раду України було подано декілька проектів Закону України «Про ліцензування підприємницької діяльності», що свідчить про об'єктивну необхідність ліцензування підприємницької діяльності та підкреслює факт, що цей новий для України інститут перебуває в стадії становлення і динамічного розвитку.

Один із тих проектів 01 червня 2000 року став Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», [2] який набув чинності із 01 вересня 2000 року.

Аналіз стану сфери ліцензування виявив основні причини зарегульованості процесу ліцензування: наявність правових колізій в актах законодавства щодо ліцензування; відомчий характер видачі ліцензій; надто великий перелік видів підприємницької діяльності, що ліцензуються, та велика кількість документів, необхідних для отримання ліцензій (від 3 до 34); безпідставне вимагання додаткових документів та внесення додаткових коштів в ті чи інші позабюджетні фонди (в основному їх створювали місцеві органи влади); відсутність відповідальності посадових осіб за порушення чинного



законодавства стосовно ліцензування; відсутність єдиного порядку розподілу коштів, отриманих за видачу ліцензій.

Крім того, окреслилась чітка тенденція – подальше збільшення видів діяльності, які планується ліцензувати. Разом з тим, ініціатива подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо ліцензування часто здійснювалась міністерствами та іншими органами державної виконавчої влади без погодження з Ліцензійною палатою. А це, у свою чергу, призводило до суперечливості законодавства, подвійного тлумачення окремих правових норм, необґрунтованих обмежень діяльності, зменшення обсягів виробництва та негативних соціально-політичних наслідків у суспільстві.

Безсистемний порядок законодавчого визначення видів підприємницької діяльності, що здійснюються за спеціальним дозволом державних органів, призвів до того, що їх повний і точний перелік установити стало практично неможливо. У зв'язку з цим виникла необхідність у спеціальному Законі про ліцензування, а до його прийняття Верховна Рада внесла доповнення до ст.4 ЗУ «Про підприємництво», відповідно до якого визначення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, в інших законодавчих актах, крім цього Закону, не допускається [8,С.3].

Таким чином, розвиток підприємницької діяльності в другій половині 90-х років ХХ століття стримувався через явно недостатній розвиток правового базису: регламентація ліцензування здійснювалася в цей період численними підзаконними актами. Їхнє застосування за відсутності базового Закону «Про ліцензування» породжувало колізії, призводило до численних порушень як з боку ліцензіатів, так і посадових осіб органів ліцензування.

Істотні зміни в правовому регулюванні ліцензування підприємницької діяльності були пов'язані з прийняттям Положення про порядок ліцензування підприємницької діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1998 р. №1020 (діяло до 14.11.2000 р.) [5], що систематизував великий і суперечливий нормативно-правовий матеріал у сфері ліцензування. З цим Положенням можна пов'язати другий етап розвитку правового регулювання відносин ліцензування підприємницької діяльності.

З прийняттям Положення про ліцензування 1998 р. була вдосконалена система ліцензування: скорочено перелік видів підприємницької діяльності, які підлягають ліцензуванню, майже утричі – із 112 до 42 видів діяльності; запроваджені основні принципи щодо доцільності ліцензування тільки тих видів діяльності, які є потенційно небезпечними для здоров'я людини, навколишнього середовища і безпеки держави; для захисту підприємця від порушень органів ліцензування була встановлена єдина процедура видачі, зупинення, скасування та поновлення дії ліцензій; введена відповідальність посадових осіб органів ліцензування за порушення законодавства про ліцензування; запроваджено норму, що стосується заборони вимагання документів, що не передбачені законом, та встановлено адміністративну відповідальність посадових осіб, які порушують процедуру ліцензування.

Разом з тим, Положення про ліцензування від 03.07.98 р. не можна було визнати достатнім для врегулювання всіх численних і складних питань, що виникали у сфері ліцензування певних видів підприємницької діяльності.

У 90-х роках правове регулювання ліцензування підприємницької діяльності здійснювалося великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів, виданих державними органами різного рівня, але здебільшого – на відомчому рівні.

Прийняті різними міністерствами, державними комітетами та іншими відомствами нормативні акти, що регулюють ліцензування окремих видів діяльності, регламентували ліцензування не одноманітно, а з позиції відомчих інтересів. Таке положення, у цілому неприпустиме, тим більш неприпустиме щодо наслідків порушення, що передбачаються в такого роду актах, порядку і правил ліцензування, відмови у видачі ліцензії, припинення або зупинення її дії та ін., оскільки мова йде про застосування санкцій, характер і підстави яких, в основному, не повинні залежати від специфіки конкретного виду діяльності [13, С.38].

Безумовно, таке становище не влаштовувало ні суб'єктів підприємницької діяльності, ні державу. Виникла необхідність розробки нормативно-правового акта законодавчого рівня для упорядкування системи ліцензування.

Третій етап у становленні правового регулювання ліцензування господарської діяльності пов'язаний з прийняттям і введенням у дію Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. [2].

Цей Закон є основним нормативно-правовим актом, що регулює ліцензування певних видів господарської діяльності. Він визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлює державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Закон «Про ліцензування» містить основні поняття і підходи до ліцензування більшості видів підприємницької діяльності.

В Закон «Про ліцензування» на сьогодні внесено чимало змін, які, перш за все, стосуються статей 2 та 9. Станом на 02.03.2014 року відповідно до спеціальних законів ліцензуванню підлягають 11 видів господарської діяльності; всього ж ліцензуванню підлягають 42 види господарської діяльності.

## **Висновки**

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що процес створення нормативно-правової бази вітчизняної системи ліцензування окремих видів господарської діяльності пройшов декілька етапів, під час яких удосконалювалося нормативне регулювання в цій сфері. На сьогоднішній день цей процес формування ще не завершився. Існує реальна потреба у доопрацюванні чинних нормативно-правових актів з врахуванням зарубіжного досвіду та розробці, і затвердженні тих, що передбачені Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», але поки що не прийнятих.

## **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Закон України від 7 лютого 1991 р. «Про підприємництво» //ВВР. – 1991.– № 14.– Ст.168.
2. Закон України від 1 червня 2000 р. «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» //ВВР. – 2000.– № 36.– Ст.299.
3. Указ Президента України від 07.02.97 р. №104/97 «Про ліцензійну палату України» //Офіційний вісник України. - 1997. - № 7. - Ст.19.
4. Постанова Ради Міністрів УРСР від 15 квітня 1991 року №99 «Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва» //http://zakon4.rada.gov.ua
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 1998 року №1020 «Положення про порядок ліцензування підприємницької діяльності» //Урядовий кур'єр, 16.07.1998 року.
6. Аузан А., Крючкова П. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования //Вопросы экономики. – 2001. - №5. – С.75.
7. Антонович А. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев, 1890. - Ч. 2. - С.117.
8. Гейко Н. Лицензирование предпринимательской деятельности: состояние и проблемы его правового регулирования //Предпринимательство, хозяйство и право. – 1996. - № 2. - С.3-8.
9. Гутцайт Д. Законы о частной фабрично-заводской промышленности. – М., 1913. – С.79.
10. Живко З.Б., Живко М., Живко І. Словник сучасних економічних термінів. - Львів: Край, 2007. - 384с.
11. Лищишин О. Можливості управління науково-технічним прогресом за допомогою винаходів, ліцензій, ноу-хау і міжгалузевої інформації. Монографія. - Львів: Бібльос, 2006. - 300 с.
12. Нагорная Н. Лицензирование сегодня: некоторые аспекты правового регулирования //Государство и право: теория и практика. - Межвузовский сборник научных трудов. – Изд-во Калининградского госуниверситета. – 2002. – Вып.1. – С.125-140.

13. Саниахметова Н.А. Защита прав предпринимателей в Украине. – Харьков: Одиссей, 1998. – 272 с.

14. Шеварихін А. Ліцензування підприємницької діяльності: історія та сучасність /<http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/>

*This article studies the development of regulatory legal basis for licensing of business activity in Ukraine, the tendencies and evolution of domestic legislators' views on the issue of legal regulation of licensing, as well as the foreign expertise on licensing implementation.*

*В статье анализируется развитие нормативно-правовой базы лицензирования хозяйственной деятельности в Украине, тенденции и эволюция взглядов отечественного законодателя по вопросу правового регулирования лицензирования, а также зарубежный опыт внедрения лицензирования.*