

---

**ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО**

---

УДК 346.548

**К. І. Апанасенко**, к. ю. н., доцент,  
**О. В. Рожок**, студент**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗІЙНИХ ВІДНОСИН  
В ОКРЕМИХ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇНАХ**

**Анотація.** У статті досліджується правове регулювання ліцензійних відносин у декількох пострадянських країнах, відповідні правові норми порівнюються з нормами українського законодавства. За результатами дослідження запропоновано можливі напрямки вдосконалення положень ліцензійного законодавства України.

**Ключові слова:** ліцензія; ліцензійні відносини; дозвіл; ліцензійні умови; критерії ліцензування.

**Е. І. Апанасенко**, к. ю. н., доцент,  
**А. В. Рожок**, студент**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В ОТДЕЛЬНЫХ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ**

**Аннотация.** В статье исследуется правовое регулирование лицензионных отношений в нескольких постсоветских странах, соответствующие правовые нормы сравниваются с нормами украинского законодательства. По результатам исследования предложено возможные направления усовершенствования положений лицензионного законодательства Украины.

**Ключевые слова:** лицензия; лицензионные отношения; разрешение; лицензионные условия; критерии лицензирования.

**К. І. Апанасенко**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor  
**О. V. Rozhok**, Student**THE LEGAL REGULATION OF THE LICENSING RELATIONS  
IN SOME POST-SOVIET COUNTRIES**

**Abstract.** The legal regulation of the licensing relations in some post-Soviet countries is investigated in the article, The appropriate legal norms are compared with norms of Ukrainian legislation. The possible ways of an improvement of norms of Ukrainian licensing legislation were proposed as a result of the investigation.

**Keywords:** license; licensing relations; permit; licensing conditions; criteria of licensing.

**Актуальність теми дослідження.** Протягом останніх десяти років в Україні відбулись серйозні законодавчі зміни у напрямку дерегулювання господарської діяльності. Один із правових інститутів, який зазнав суттєвого реформування, - інститут ліцензування господарської діяльності. У 2015 році набрав чинності новий український закон у сфері ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів. Як зазначається у Пояснювальній записці до відповідного законопроекту, "основною причиною необхідності прийняття Закону є потреба у системному вдосконаленні й осучасненні порядку, всіх етапів і процедур ліцензування видів господарської діяльності шляхом їх спрощення, а також суттєве скорочення переліку ліцензованих видів господарської діяльності" [1].

**Постановка проблеми.** Хоча практика застосування нового закону про ліцензування господарської діяльності в Україні все ще напрацьовується, варто розпочинати узагальнювати цей досвід, опрацьовувати можливі варіанти вдосконалення правового регулювання ліцензійних відносин. Допомогти в цьому може зарубіжний досвід правового регулювання ліцензування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До наукового аналізу ліцензійних відносин в Україні звертались такі науковці-господарники, як Бекірова Е. Е. та Шпомер А. І., вчені-адміністративісти Шестак Л. В., Кашперський О. В., Пастух І. Д. У науковій літературі найбільш дослідженими є поняття й права природа ліцензування, сутність та елементи ліцензійних

---

**ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО**

---

правовідносин, процедура ліцензування як різновид адміністративних процедур. Однак питання, які досліджуватимуться в статті, не аналізувались в останні роки.

**Виділення недосліджених частин загальної проблеми.** Важливим вважаємо аналіз досвіду правового регулювання ліцензійних відносин у тих країнах, які реформують своє господарське законодавство в останнє десятиріччя. Для України найбільш корисним у цьому відношенні слід визнати досвід колишніх радянських республік, реформи яких у сфері державного регулювання господарської діяльності були визнані вдалими у професійних колах. Адже саме в таких країнах законодавче регулювання господарських відносин еволюціонувало з тих же вихідних позицій і на основі того ж історико-правового багажу, що й в Україні.

**Постановка завдання.** Тому метою нашого дослідження є аналіз стану правового регулювання ліцензійних відносин у сфері господарювання в окремих пострадянських країнах та опрацювання на цій основі пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази України у сфері ліцензування.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут ліцензування господарської діяльності розглядається у багатьох країнах світу як обмежувач конституційного принципу свободи підприємницької діяльності. Тому ті види господарської діяльності, які визнаються як такі, що підлягають ліцензуванню, обираються з числа усіх видів господарської діяльності на основі визначених у законі критеріїв та, як правило, з метою захисту публічних інтересів. З моменту прийняття Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. до нього було внесено зміни, частина яких стосувалась внесення змін до переліку ліцензованих видів господарської діяльності. В Україні ліцензуються 33 види господарської діяльності, за правилами спеціальних законів здійснюється ліцензування у трьох галузях господарювання (ч. 2 ст. 2 Закону).

Однією з істотних прогалин українського ліцензійного законодавства вважається відсутність законодавчо встановлених критеріїв віднесення видів господарської діяльності до числа ліцензованих. Як указує Бекірова Е. Е., «ліцензування буде повною мірою ефективним, якщо буде орієнтоване на забезпечення публічних і приватних інтересів та обмежуватиме приватний інтерес суб'єкта господарювання лише в тій мірі, яка необхідна для реалізації публічних інтересів» [2, с. 131].

Можна повністю погодитись із науковцем про доцільність визначення на законодавчому рівні параметрів, визначальних для вирішення питання про доповнення або інші зміни переліку ліцензованих видів діяльності. В українській науковій літературі дослідники надавали пропозиції щодо змісту таких критеріїв. Наприклад, Шпомер А. І. пропонувала відповідні критерії [3, с. 4].

Для порівняння відмітимо, що в Німеччині, наприклад, на законодавчому рівні встановлені критерії віднесення видів економічної діяльності до числа ліцензованих. За Законом Німеччини «Про порядок здійснення промислової діяльності» такими є: 1) якщо у виробництві використовується обладнання, що потребує систематичного спеціального нагляду; 2) якщо характер діяльності, для зайняття якою підприємцям необхідна особлива кваліфікація, є підставою для одержання ліцензії [4, с. 146]. Аналогічні критерії опосередковано передбачені в законодавстві України. Мова йде про кадрові та організаційні вимоги ліцензійних умов (ч. 9 ст. 9 Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності»). Наприклад, ліцензуванню в Україні підлягають такі види діяльності, як: медична і ветеринарна практика, будівельна діяльність, надання транспортних послуг, охоронна діяльність та інші (ст. 7 Закону), право на здійснення яких не може бути надано, якщо здобувач ліцензії не має документів, які посвідчують його професійну компетентність.

Специфікою правового регулювання господарської діяльності в Білорусі є те, що господарські відносини регламентуються у багатьох випадках указами Президента Республіки Білорусь. Це стосується і сфери ліцензування. Так, 1 січня 2011 року на території Республіки Білорусь розпочав діяти Указ Президента Республіки Білорусь від 1 вересня 2010 № 450 "Про ліцензування окремих видів діяльності". Указом затверджено Положення про ліцензування окремих видів діяльності (далі - Положення). Положення регулює процедуру отримання ліцензій, порядок їх дії, сфери господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, та правила ліцензування окремих видів господарської діяльності (відповідні правила затверджуються в Україні як ліцензійні умови).

---

**ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО**

---

Положенням фактично було скорочено перелік видів господарської діяльності, які ліцензувались за раніше чинним білоруським законодавством. Так, з 1 січня 2011 р. у Білорусі не ліцензуються такі види діяльності, як: ведення мисливського і рибальського господарства; аудиторська діяльність; геодезична і картографічна діяльність; діяльність у галузі авіації; діяльність із заготівлі та переробки деревини; діяльність з організації та проведення електронних інтерактивних ігор; діяльність, пов'язана з посівом і обробітком культур, що містять наркотичні та отруйні речовини; проектування і будівництво будівель і споруд I і II рівнів відповідальності та проведення інженерних вишукувань для цих цілей; поширення правової інформації; туроператорська діяльність; деякі інші види господарської діяльності.

Більшість видів господарської діяльності з указанного переліку в Україні ніколи не ліцензувалась, водночас в Україні підлягають ліцензуванню лотерейна та туроператорська діяльність, культивування окремих рослин, віднесених до переліку наркотичних засобів. За чинним законодавством в Білорусі ліцензуються, серед іншого, такі види діяльності, які не ліцензувались в Україні і за попереднім Законом "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" 2000 року, зокрема: діяльність у сфері надання юридичних послуг і психологічної допомоги, грального бізнесу, діяльність, пов'язана із впливом на навколишнє природне середовище, оздоровленням дітей за кордоном, діяльність із продукцією військового призначення та поліграфічна діяльність. Загалом на сьогоднішній день ліцензованими в Білорусі є 36 видів господарської діяльності (аналогічно і в Україні).

Загальні правила регулювання ліцензійних відносин в Україні та Білорусі є схожими, але не тотожними. В обох країнах ліцензії видаються на підставі аналогічного пакету документів, які мають підтвердити здатність суб'єкта господарювання здійснювати відповідний вид господарської діяльності. Однак у Білорусі можливою є спеціальна попередня перевірка можливостей господарюючого суб'єкта здійснювати господарську діяльність (глава 3 Положення). Вона не може тривати довше, ніж десять робочих днів.

Ліцензії у Білорусі видаються в паперовій формі, інші особи можуть отримати інформацію про ліцензії від ліцензійного органу на підставі запиту або на офіційних сайтах ліцензійних органів. Українське законодавство більш прогресивне, на нашу думку, оскільки передбачає видачу ліцензій в електронній формі у вигляді відповідного запису у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Доступ до вказаного Реєстру є відкритим і безкоштовним для будь-якої зацікавленої особи.

В Україні ліцензіат втрачає право на провадження ліцензованого виду господарської діяльності в одному порядку - шляхом анулювання ліцензії (ст.16 Закону "Про ліцензування видів господарської діяльності"). Це є можливим і внаслідок власного волевиявлення ліцензіата, і через допущені ним порушення ліцензійних умов, і з інших причин. У Білорусі припинення (тимчасове припинення) дії ліцензії здійснюється у декілька способів: шляхом призупинення, припинення та анулювання ліцензії (глава 7 Положення). Щодо підстав припинення й анулювання ліцензії за білоруським законодавством, то до числа перших відносяться як обставини, не пов'язані з порушеннями ліцензіата, так і його правопорушення.

Правовий механізм призупинення дії ліцензії варто включити до Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності", він доповнить процедуру усунення порушень ліцензійних умов. У разі виявлення порушення ліцензійних умов уповноваженим державним органом суб'єкт господарювання буде вимушений призупиняти господарську діяльність, організовану всупереч вимогам законодавства. Це дозволить більш ефективно забезпечити права споживачів товарів, робіт чи послуг ліцензіатів.

На відміну від білоруського законодавства, український ліцензійний закон допускає перехід права на здійснення ліцензованого виду господарської діяльності від ліцензіата до його спадкоємців (ч. 7 ст. 15 Закону), що можна оцінювати як позитивну новелу Закону.

Український ліцензійний закон, на нашу думку, більш фундаментально врегульовує ліцензійні відносини. У ньому визначені такі важливі засадничі положення про ліцензійні відносини, як: принципи державної політики у сфері ліцензування; вимоги до запровадження, скасування, зміни назви виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню; детальні положення про ліцензійні

---

**ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО**

---

умови; повноваження органів ліцензування та експертно-апеляційної ради з питань ліцензування; нагляд і контроль у сфері ліцензування; правовий режим ліцензійних справ (ст. 3, 5, 6, 8, 9, 17, 19).

Достатньо цікавим є досвід Грузії у правовому регулюванні ліцензування. У цій країні діє Закон «Про ліцензії та дозволи», в якому регламентовані і ліцензійні, і дозвільні відносини у сфері господарювання.

Ліцензії у Грузії можуть бути двох видів: ліцензії на діяльність і ліцензії на користування. Ліцензія на користування - це вид ліцензії, на підставі якої особі надається право на користування державними ресурсами, визначеними Законом (зокрема, на лісокористування, використання ресурсів нафти і газу, радіочастотного ресурсу). Ліцензія на користування видається в порядку аукціону, крім випадків, передбачених вказаним Законом і Законом Грузії «Про електронні комунікації». Ліцензія на діяльність — це вид ліцензії, що надає особам право здійснювати діяльність, визначену Законом (наприклад, діяльність у сфері медичного забезпечення, виробництво окремих видів продукції (продуктів дитячого харчування, пестицидів тощо), діяльність у сфері електроенергетики, на газовому ринку, фінансова діяльність).

Ліцензія на діяльність видається за умови задоволення здобувачем встановлених Законом умов і прив'язана до об'єкта. Передача ліцензії на діяльність у спадок або інша передача не допускається. Ліцензія на діяльність, як правило, видається у рамках простого адміністративного провадження, лише окремі її різновиди видаються в порядку публічного адміністративного провадження. Ліцензія на користування видається в порядку аукціону.

Цікавим є той факт, що власник ліцензії має право розділити ліцензію на користування на кілька частин і передати право користування або його частину в оренду або у власність іншій особі або навіть у спадок (ст. 20 Закону Грузії). Власник ліцензії у разі відчуження ліцензії повністю або її частини має подати відповідні документи до органу, що видає ліцензію, який у триденний термін вносить зміни до ліцензійного реєстру та видає відповідне ліцензійне свідоцтво.

Як бачимо, у Грузії створені дуже лояльні умови для передачі ліцензії від одного суб'єкта господарювання до іншого, що ілюструє визнану у світі відкритість грузинської економіки для інвесторів та підприємців.

Грузинське законодавство класифікує ліцензії на генеральні та спеціальні. Генеральна ліцензія надається особі на право здійснювати на основі єдиної загальної ліцензії діяльність схожих видів без обов'язкової наявності в особи окремих ліцензій на кожний вид діяльності. Спеціальна ліцензія надається особі на право здійснювати окрему діяльність вузького типу із загального виду ліцензованої діяльності.

Більш вдалими, ніж українські, вважаємо норми грузинського законодавства про контроль у сфері ліцензування. В Україні такий контроль здійснюється шляхом проведення планових і позапланових перевірок за правилами Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" (ч. 7 - 16 ст. 19 Закону "Про ліцензування видів господарської діяльності"). У Грузії відповідний контроль реалізується шляхом проведення вибіркового контролю виконання ліцензіатами ліцензійних умов і подання регулярної щорічної звітності власниками ліцензій (ст. 21 Закону Грузії). Такий підхід є достатньо збалансованим, оскільки не обтяжує ліцензіатів зайвими перевітками і водночас передбачає контроль за діями останніх шляхом отримання від них звітності.

Звертає на себе увагу правове регулювання відповідальності ліцензіатів у Грузії (ст. 22 Закону). Можна виділити два засадничі правила: 1) застосування господарських санкцій за порушення ліцензійного законодавства за принципом "від більш м'якої санкції до суворішої"; 2) відповідальність у вигляді відміни ліцензії застосовується тільки за умови, якщо застосування штрафу до власника ліцензії не забезпечить виконання ліцензійних умов, і ліцензійним органом буде обґрунтовано, що відміна ліцензії не потягне більшої шкоди, ніж її дія.

У Казахстані, як і в Грузії, ліцензійні і дозвільні процедури регулюються одним законом - Законом Республіки Казахстан «Про дозволи і повідомлення». Ліцензія трактується Законом як різновид дозволу, а ліцензування — як різновид дозвільної процедури. Дозвільний порядок здійснення діяльності вводиться законодавством залежно від рівня небезпеки від здійснення такої діяльності або дій (операцій). Залежно від рівня ризику законодавець розрізняє:

---

**ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО**

---

а) дозволи першої категорії - ліцензії, які вводяться по відношенню до видів (підвидів) діяльності або дій (операцій), пов'язаних з високим рівнем небезпеки;

б) дозволи другої категорії - всі дозволи, які не є ліцензіями, які вводяться по відношенню до видів (підвидів) діяльності або дій (операцій), пов'язаних із середнім рівнем небезпеки; в) повідомлення вводяться по відношенню до видів діяльності або дій, пов'язаних з низьким рівнем небезпеки, але які вимагають отримання державними органами інформації про початок або припинення таких видів діяльності або дій.

Для започаткування і подальшого здійснення окремих видів діяльності або дій (операцій) фізичні та юридичні особи зобов'язані мати дійсний дозвіл або надіслати повідомлення до державних органів, які здійснюють прийом повідомлень, в порядку, встановленому законодавством. У Казахстані допускається здійснення діяльності без наявності ліцензії такими суб'єктами: автономними організаціями освіти та їхніми організаціями, які впроваджують і (або) реалізують освітні програми; у фінансовій сфері і діяльності, пов'язаної з концентрацією фінансових ресурсів, що здійснюється кредитними товариствами, центральним депозитарієм, реєстратором, кредитним бюро з державною участю, товариствами взаємного страхування, оператором платіжного шлюзу "електронного уряду", Єдиним накопичувальним пенсійним фондом, Національним оператором пошти тощо.

Водночас сфера ліцензування в Казахстані є достатньо широкою. У Законі «Про дозволи і повідомлення» (ст. 28) визначено 26 сфер, в яких здійснюється ліцензування, серед яких звертають на себе увагу такі, як: обслуговування фізичних осіб, промисловість, імпорт і експорт, транспорт. Тобто загальна кількість ліцензованих видів діяльності в країні, очевидно, є великою.

Правове регулювання відносин, які виникають і реалізуються у зв'язку з отриманням, анулюванням ліцензій та інших дозволів, забезпечується у названому вище Законі Казахстану достатньо фундаментально. За структурою цей Закон схожий із Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», однак окремі аспекти ліцензійних відносин не врегульовані в українському Законі, на відміну від казахського законодавства. Мова йде про порядок введення й відміни дозвільного порядку, права й обов'язки дозвільних органів і заявників. Закон Казахстану в окремих випадках допускає відчуження ліцензіатом ліцензії, що видається стосовно об'єктів, разом із відповідним об'єктом (наприклад, ліцензія на зберігання та роздрібну реалізацію алкогольної продукції).

**Висновки.** Проведене дослідження свідчить, що правове регулювання ліцензійних відносин у різних країнах базується на загальних фундаментальних засадах, які притаманні саме інституту ліцензування. Однак кожна країна має власний досвід законотворення у галузі господарювання, і найкращі зразки правової регламентації окремих аспектів ліцензійних відносин варто враховувати при розробці відповідних законопроектів у майбутньому. Зокрема, доцільно закріпити в українському законодавстві загальні критерії ліцензованих видів діяльності, посилити відповідальність ліцензіатів за порушення ліцензійних правил, вдосконалити правила контролю за ліцензіатами, повернути до законодавства процедуру призупинення ліцензії, а також розпочати розробляти на науковому рівні правила відчуження і поділу ліцензій з їх подальшим законодавчим закріпленням.

**Література**

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 18.04.2014 // [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52683](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52683).
2. Бекірова, Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Е. Е. Бекірова. – Одеса : Одеська національна юридична академія, 2005. - 202 с.
3. Шпомер, А. І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Шпомер Алла Іванівна ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2006. - 20 с.
4. Кузнецова, В. Лицензирование хозяйственной деятельности в Германии // Закон. - 1994. - № 6. - С. 146-150.

Надійшла 5.09.2018

**Бібліографічний опис для цитування :**

Апанасенко, К. І. Правове регулювання ліцензійних відносин в окремих пострадянських країнах / К. І. Апанасенко, О. В. Рожок // Актуальні проблеми юридичної науки та практики. – 2018. – № 1 (4). – С. 12-16.