

УДК 342.922 +346.26(477)

## Административно-правовой режим лицензирования деятельности индивидуальных предпринимателей в Украине

**Ямковая Ирина Николаевна**

Преподаватель кафедры правоведения,  
Горловский региональный институт  
Открытого международного университета развития человека «Украина»,  
84637, Украина, Горловка, пр-т Победы, 158;  
e-mail: iragorlovka@mail.ru

Издательство «АНАЛИТИКА РОДИС» (analitikarodis@yandex.ru) http://publishing-vak.ru/

### Аннотация

В статье рассмотрены сущность и особенности административно-правового режима лицензирования деятельности индивидуальных предпринимателей в Украине. Проанализирована система действующего законодательства и полномочия органов публичной администрации в сфере лицензирования. Выявлены недостатки административно-правового режима и представлены предложения по их устранению с целью усовершенствованию законодательства в данной сфере.

### Ключевые слова

Административно-правовой режим, деятельность индивидуальных предпринимателей, правовое регулирование, лицензирование, лицензия, лицензиат, орган лицензирования.

### Введение

В соответствии со статьёй 12  
Хозяйственного кодекса Украины  
лицензирование является средством

государственного регулирования экономики в Украине<sup>1</sup>. Государственное регулирование ставит перед собой

1 ВВР Украины. – 2003. – № 18; 19-20; 21-22. – Ст. 144.

цель компенсировать недостатки рыночного саморегулирования, его конкретные направления, масштабы и методы зависят от характера и остроты социально-экономических проблем, которые необходимо разрешить в определённый период развития государства и общества.

Административно-правовому режиму лицензирования хозяйственной деятельности посвятили свои исследования многие украинские и зарубежные учёные-юристы. Среди них: Д.М. Дедов, О.В. Кашперский, О.И. Оснадчук, П.М. Пальчук, Г.Ф. Ручкина, Е.В. Титова, Л.В. Шестак. Однако, в их исследованиях практически не уделялось внимание особенностям лицензирования деятельности физических лиц – предпринимателей.

Целью статьи является определение особенностей административно-правового режима лицензирования деятельности индивидуальных предпринимателей в Украине, выявление недостатков существующего режима и предоставление предложений по усовершенствованию законодательства в данной сфере. Намеченная цель требует разрешения следующих задач: исследование сущности административно-правового режима в общетеоретическом смысле; ознаком-

ление с действующим законодательством о лицензировании; проведение анализа полномочий органов лицензирования и выявление недостатков их деятельности; предоставление конкретных предложений по усовершенствованию законодательства в этой сфере. Новизна данной статьи заключается в том, что в процессе исследования было предложено понятие административно-правового режима лицензирования деятельности индивидуальных предпринимателей, под которым понимается совокупность действий органов лицензирования, направленных на публичное удостоверение права предпринимателя осуществлять вид деятельности, указанный в лицензии, с целью обеспечения регулирующего влияния государства на развитие предпринимательства, защиту прав потребителей и публичных интересов государства.

### **Понятие административно-правового режима**

Административное право долгое время толковало административно-правовой режим как административную форму регулирования общественных отношений, возникающие в чрезвычайных, неординарных

ситуациях. Но в последнее время в научной литературе появились суждения о том, что сущность административно-правового режима лежит в плоскости объективных закономерностей управления, благодаря которым достигается цель – укрепление необходимого правопорядка в сфере управления.

Рассмотрим некоторые точки зрения. Н.И. Матузов и А.В. Малько рассматривают правовой режим как особый порядок правового регулирования, для которого характерно взаимодействие юридических способов, с помощью которых достигается желательный социальный результат и определённая степень благоприятных или неблагоприятных условий для удовлетворения интересов субъектов права. Это система условий и методов осуществления правового регулирования, так сказать, «распорядок» действия права, его функциональная характеристика<sup>2</sup>. По мнению С.С. Алексеева, правовой режим – это порядок регулирования, отражающийся в комплексе правовых средств, которые характеризуют особое сочетание взаимодействующих между собой разрешений, запретов, а также поло-

жительных обязательств, и создают особую направленность регулирования<sup>3</sup>. Д.Н. Бахрах рассматривает понятие «административно-правового режима» как определённое объединение административно-правовых способов регулирования, которое проявляется в централизованном порядке, императивном методе правового воздействия и асимметрии субъектов правоотношений<sup>4</sup>. С.В. Кивалов указывал, что неоднозначность в определениях административно-правового режима объясняется тем, что этот термин несёт различные содержательные признаки, в зависимости от определённых факторов. Любой административно-правовой режим представляет собой самостоятельный институт с организационными обеспечительными элементами, направленными на создание оптимальных, с точки зрения государства, отношений в конкретной сфере общественных одноплановых отношений, обеспечивающих безопасность граждан, общества и государства. Целью административно-правового режима является направленность его на

---

2 Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юрист, 1999. – С. 17-18.

---

3 Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 185.

4 Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Норма, 2002. – С. 201.

образование на пути правонарушителей определённых правовых барьеров, которые усложняют или полностью исключают возможность достижения противоправных целей<sup>5</sup>. В.В. Галунько считает, что административно-правовой режим проявляется в административно-правовых способах регулирования, применяемых в централизованном порядке и эмпирическим методом, осуществляется в предписаниях административно-правовых норм, которые создают границы правил поведения, определяющие обязанности и запреты субъектов административного права, находящихся в зоне действия режимов, и обеспечиваются мерами административного принуждения<sup>6</sup>. Анализ теоретических положений в отношении административно-правового режима позволяет сделать вывод о том, что административно-правовой режим – это особенная (более узкая) форма административно-правового регулирования, в пределах которого создаётся и применяется специфическая

комбинация юридических, организационных и других способов с целью обеспечения регулирующего влияния государства на определённую сферу общественных отношений, подкреплённая мерами административного принуждения и административной ответственности с целью развития предпринимательства и защиты прав потребителей и соблюдения публичных интересов государства.

### **Административно-правовой режим лицензирования деятельности индивидуальных предпринимателей**

Теперь более детально разберёмся с особенностями административно-правового режима лицензирования деятельности индивидуальных предпринимателей в Украине. Под лицензией, в соответствии с Законом Украины № 1775-III от 1 июня 2000 г. «О лицензировании определённых видов хозяйственной деятельности» (далее – закон Украины о лицензировании), понимают специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензи-

5 Кивалов С.В. Административное право Украины: учебник. – Х.: Одиссей, 2004. – С. 202.

6 Галунько В.В., Олефир В.И., Пихтин М.П. и др. Административное право Украины: учебное пособие. В 2-х томах. – Херсон, 2013. – С. 348

онным органом юридическому или физическому лицу – предпринимателю<sup>7</sup>. Л.В. Шестак считает, что понятие лицензии определённое в законе, требует уточнения, поскольку лицензия – это не только документ государственного образца, но и документ, который может выдаваться только уполномоченным на то государственным органом и удостоверяет право на ведение указанного в нем вида хозяйственной деятельности, на выполнение определённых действий или использование прав<sup>8</sup>. Лицензирование представляет собой комплекс мероприятий, связанных с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий. Г.А. Оснадчук определяет, что

7 ВВР Украины. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

8 Шестак Л. Особенности осуществления контрольной деятельности в сфере лицензирования // Предпринимательство государство и право. – 2005. – № 4. – С. 117.

сущность лицензирования заключается в установлении государством особых технических, организационных, кадровых и других требований к тем или иным видам хозяйственной деятельности, которые по определённым причинам нельзя отнести к предпринимательским, или осуществляемым исключительно не предпринимательскими организациями<sup>9</sup>.

Лицензия предоставляет право осуществлять указанный в ней вид деятельности только получившему лицензию хозяйствующему субъекту, т. е. лицензия не подлежит передаче другому лицу, за исключением случаев правопреемства при преобразовании юридического лица. К лицензируемым видам деятельности относятся только те виды, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием. Как указано в научной литературе в зарубежных государствах, например в России, на момент вступления закона

9 Оснадчук Г.А. Отдельные проблемы в сфере лицензирования // Юридический журнал. – 2003. – № 7(13). – С. 20-27.

РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежало 60 видов деятельности<sup>10</sup>. В Германии их количество достигло 14, а во Франции всего лишь 5 видов деятельности<sup>11</sup>.

Анализируя административно-правовой режим лицензирования деятельности физических лиц-предпринимателей, хочу обратить внимание на то, что в законе Украины о лицензировании практически не отражаются те виды, которыми разрешено заниматься именно индивидуальным предпринимателям. Характерной чертой законодательства в сфере лицензирования является его комплексность и массивность, так как хозяйственная деятельность, которая подлежит лицензированию, определяется не только законом о лицензировании, но и специальными законами, регулирующими отношения лицензирования, например, в сфере банковской и других видов финансовой деятельности.

---

10 Дедов Д. Проблемы режима лицензирования // Хозяйство и право. – 2005. – № 10. – С. 26-30.

11 Титова Е.В., Майоров В.И., Вязовский А.Е. Конституционно-правовые основы деятельности по осуществлению лицензирования в Российской Федерации: Учебное пособие. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2001. – 82 с.

Поэтому существует общая система лицензирования и специальная. Лицензирование по общей системе осуществляется в соответствии с Законом о лицензировании, который устанавливает не только перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, но и единую унифицированную разрешительную процедуру лицензирования. По специальной системе лицензируются виды хозяйственной деятельности, перечень которых содержится в части первой статьи 9 Закона о лицензировании, и специальными законами, которые регулируют определённые виды деятельности. В частности, банковская деятельность, профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, деятельность по предоставлению финансовых услуг, внешнеэкономическая деятельность, деятельность в сфере образования, энергетики и использования ядерной энергии, производство и торговля спиртом этиловым, коньячным и плодовым, алкогольными напитками и табачными изделиями, деятельность в сфере интеллектуальной собственности, в области телевидения и радиовещания, деятельность в сфере телекоммуникаций и строительная деятельность. Стоит отметить, что физические лица-предприниматели нор-

мами соответствующих специальных законов ограничены в осуществлении этих видов деятельности за исключением внешнеэкономической деятельности, оптовой и розничной торговли спиртом этиловым, коньячным и плодовым, алкогольными напитками и табачными изделиями, отдельными видами строительной деятельности. Также им можно осуществлять при наличии лицензии следующие виды деятельности: оптовая и розничная торговля лекарственными средствами, ветеринарными медикаментами и препаратами, пестицидами и агрохимикатами (только регуляторами роста растений), медицинская практика, ветеринарная практика; выпуск и проведение лотерей, предоставление услуг по перевозке пассажиров, опасных грузов, багажа.

Лицензирование является относительно новой формой административного регулирования хозяйственной деятельности, поскольку институт лицензирования сформировался в конце XX в. Система лицензирования подвергается заметному влиянию проблем и трудностей, которые присущи украинской экономике в период системных преобразований. С момента принятия закона прошло более десяти лет, но до настоящего

времени остаётся нерешённым вопрос соответствия государственной политики в сфере лицензирования современной экономической ситуации, и будет ли она достаточно эффективной в будущем, поскольку система лицензирования способствует развитию хозяйственной деятельности. Анализ юридической литературы в этой сфере показал, что основными проблемами стали: с одной стороны, нежелание субъектов хозяйствования полностью выполнять предусмотренные законодательством положения; с другой стороны, превышение органами лицензирования своих полномочий, что проявляется и в искажении лицензионных условий, и установлении своих собственных условий или несоблюдении требований законодательства<sup>12</sup>.

## Заключение

Подводя итоги исследования, можно констатировать, что административно-правовой режим лицензирования деятельности физических лиц-предпринимателей – это совокупность

---

12 Кашперский О.В. Понятие и содержание лицензирования определённых видов хозяйственной деятельности // Форум права. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf).

юридических и организационных мер, проводимых органами лицензирования, направленных на публичное удостоверение права предпринимателя осуществлять вид деятельности, указанный в лицензии, с целью обеспечения регулирующего влияния государства на развитие предпринимательства, защиту прав потребителей и публичных интересов государства. Административно-правовой режим лицензирования состоит из последовательных стадий: 1) обращение физического лица-предпринимателя в орган лицензирования с заявлением о выдаче лицензии; 2) рассмотрение заявления и принятия органом лицензирования решения о выдаче лицензии или отказе в её выдаче; 3) выдача лицензии. Давая разрешение, орган лицензирования показывает, что хозяйственная деятельность гражданина соответствует требованиям, предъявляемым в лицензионных условиях к конкретному виду деятельности. Установлено, что практически для всех видов хозяйственной деятельности, которыми законом разрешено заниматься физическим лицам-предпринимателям, им необходимо к перечню, установленному законом, предоставлять в органы лицензирования дополнительно ещё два обязатель-

ных документа: первый – о наличии собственной или арендованной материальной базы (офисных или складских помещений, специального оборудования или технических приборов. собственной или арендуемой техники) где осуществляется лицензируемый вид хозяйственной деятельности. Второй документ должен подтвердить наличие у заявителя-лицензиата работников, имеющих соответствующий образовательный и квалификационный уровень, необходимый для осуществления соответствующего вида деятельности. Лицензирование деятельности физических лиц-предпринимателей способствует: обеспечению равенства прав, законных интересов всех субъектов хозяйствования; защите прав, законных интересов, жизни и здоровья граждан, охране окружающей среды и обеспечению безопасности государства; установлению единого порядка лицензирования видов хозяйственной деятельности на территории Украины.

Основными недостатками административно-правового режима лицензирования можно назвать: во-первых, разветвлённость законодательства о лицензировании (нормативное обеспечение административно-правового правового режима лицензирования

насчитывает более 100 нормативно-правовых актов на 43 вида хозяйственной деятельности). Во-вторых, отсутствие в законе перечня видов хозяйственной деятельности, которые имеют право осуществлять индивидуальные предприниматели. Поэтому с целью устранения выявленных недостатков было бы целесообразно принять единый законодательный акт, который бы объединил нормы Постановления КМУ от 04.07.01 г. № 756 «Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о выдаче лицензии для отдельного вида хозяйственной деятельности»<sup>13</sup> и Постановления КМУ от 14.11.2000 № 1698 «Об утверждении перечня органов лицензирования»<sup>14</sup> и все процессуальные нормы по получению лицензии индивидуальными предпринимателями.

### Библиография

1. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Норма, 2002. – 444 с.
2. Галунько В.В., Олефир В.И., Пыхтин М.П. и др. Административное право Украины: учебное пособие. В 2-х томах. – Херсон, 2013. – 388 с.
3. Дедов Д. Проблемы режима лицензирования // Хозяйство и право. – 2005. – № 10. – С. 26-30.
4. Кашперский О.В. Понятие и содержание лицензирования определённых видов хозяйственной деятельности // Форум права. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf).
5. Кивалов С.В. Административное право Украины: учебник. – Х.: Одиссей, 2004. – 680 с.
6. О лицензировании отдельных видов хозяйственной деятельности: Закон Украины от 1 июня 2000 г. № 1775-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
7. Оснадчук Г.А. Отдельные проблемы в сфере лицензирования // Юридический журнал. – 2003. – № 7. – С. 20-27.
8. Официальный сайт Верховной Рады Украины. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/756-2001-p/pag>.
- 13 Официальный сайт Верховной Рады Украины. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/756-2001-p/pag>.
- 14 Официальный сайт Верховной Рады Украины. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-p>.

9. Официальный сайт Верховной Рады Украины. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-п>.
10. Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 488 с.
11. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и Малько А.В. – М.: Юристъ, 1999. – 672 с.
12. Титова Е.В., Майоров В.И., Вязовский А.Е. Конституционно-правовые основы деятельности по осуществлению лицензирования в Российской Федерации: Учебное пособие. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2001. – 82 с.
13. Хозяйственный кодекс Украины от 16 января 2003 г. № 436-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 18; 19-20; 21-22. – Ст. 144.
14. Шестаков Л. Особенности осуществления контрольной деятельности в сфере лицензирования // Предпринимательство государство и право. – 2005. – № 4. – С. 117-120.

## **Administrative and legal regime of licensing of individual entrepreneurs in Ukraine**

**Yamkovaya Irina Nikolaevna**

Lecturer of the department of Law,  
Gorlovka Regional Institute of the  
Open International Human Development University "Ukraine",  
P.O. Box 84637, Pobedy ave., No. 158, Gorlovka, Ukraine;  
e-mail: iragorlovka@mail.ru

### **Abstract**

The article is dedicated to clarifying the essence and peculiarities of administrative and legal regime of licensing of the entrepreneurial activity in Ukraine. The research methodology was based on general scientific and special research

methods such as summary of events which is based on systematic analysis of legal definitions and categories. The legal status of individual entrepreneurs was investigated with the help of dialectical method.

The current legislation of Ukraine in the sphere of licensing is analyzed. The lacks of this administrative and legal regime are revealed. Recommendations relating to the improvement of legal regulation of the regimes of entrepreneurial activity are formulated. The author concludes that administrative and legal regime of licensing of individual entrepreneurs is the procedure of public certification of bodies of licensing the individual entrepreneur's right to conducting economic activity, specified in the license within the established term under condition of fulfilment of terms of licensing.

The study can be used in the educational process in higher education institutions as well as in law-making and enforcement activity.

### **Keywords**

Administrative and legal regime, entrepreneurial activity of individual entrepreneurs, legal regulation, licensing, license licensee body of licensing.

### **References**

1. Alekseev, S.S. (1987), *Problems of the theory of the state and law* [*Problemy teorii gosudarstva i prava*], Yurid. lit., Moscow, 488 p.
2. Bakhrakh, D.N. (2002), *Administrative law of Russia: textbook for universities* [*Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya vuzov*], Norma, Moscow, 444 p.
3. Dedov, D. (2005), "Problems of regime of licensing" ["Problemy rezhima litsenzirovaniya"], *Khozyaistvo i pravo*, No. 10, pp. 26-30.
4. Galun'ko, V.V., Olefir, V.I., Pykhtin, M.P. (2013), *Administrative law of Ukraine: study guide. In 2 vols.* [*Administrativnoe pravo Ukrainy: uchebnoe posobie. V 2-kh tomakh*], Kherson, 388 p.
5. Kashperskii, O.V., "Concept and content of licensing of certain types of economic activity" ["Ponyatie i sodержavnie litsenzirovaniya opredelennykh vidov khozyaistvennoi deyatel'nosti"], *Forum prava*, available at: [www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf)

6. Kivalov, S.V. (2004), *Administrative law of Ukraine: textbook* [*Administrativnoe pravo Ukrainy: uchebnik*], Odissei, Kharkiv, 680 p.
7. Matuzov, N.I., Mal'ko, A.V. (1999), *Theory of State and Law: series of lectures* [*Teoriya gosudarstva i prava: Kurs lektsii*], Yurist", Moscow, 672 p.
8. "Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine" ["Ofitsial'nyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy"], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/756-2001-p/pag>.
9. "Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine" ["Ofitsial'nyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy"], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-p>.
10. "On licensing of certain types of economic activity, on June 1, 2000, No. 1775 – III" ["O litsenzirovaniy ot del'nykh vidov khozyaystvennoy deyatel'nosti: Zakon Ukrainy ot 1 iyunya 2000 g. No. 1775 – III"], *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2000, No. 36, Art. 299.
11. Osnadchuk, G.A. (2003), "Selected issues in licensing" ["Otdel'nye problemy v sfere litsenzirovaniya"], *Yuridicheskii zhurnal*, No. 7, pp. 20-27.
12. Shestak, L. (2005), "Features of the control in the sphere of licensing" ["Osobennosti osushchestvleniya kontrol'noi deyatel'nosti v sfere litsenzirovaniya"], *Predprinimatel'stvo gosudarstvo i pravo*, No. 4, pp. 117-120.
13. "The Economic Code of Ukraine on January 16, 2003 No. 436-IV" ["Khozyaystvennyi kodeks Ukrainy ot 16 yanvarya 2003 r. No. 436-IU"], *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2003, No. 18; 19-20; 21-22, Art. 144.
14. Titova, E.V., Maiorov, V.I., Vyazovskii, A.E. (2001), *Constitutional and legal bases of licensing activities in the Russian Federation: study guide* [*Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatel'nosti po osushchestvleniyu litsenzirovaniya v Rossiiskoi Federatsii: Uchebnoe posobie*], Chelyabinskii yuridicheskii institut MVD Rossii, Chelyabinsk, 82 p.