УДК 342.9

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Аннотация:** Статья посвящена рассмотрению лицензирования как эффективного механизма регулирования и упорядочивания предпринимательской деятельности. Актуальность данной темы обусловлена тем, что в современном российском обществе рыночная экономика требует постоянного совершенствования и поиска новых правовых средств государственного и административно-правового регулирования предпринимательской деятельности. Воздействие на субъекты предпринимательской деятельности реализуется в виде обязательных требований, к которым относится и требование, состоящее в обязательном получении предпринимателем лицензии для осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

**Ключевые слова:** предпринимательская деятельность, лицензирование, лицензия, лицензионные требования, регистрация, нормативно-правовая база.

Лицензирование применяется как один из базовых инструментов властного регулирования экономики страны, с помощью которого органы государственной власти стараются обеспечить защиту публичных интересов при осуществлении частными лицами, предпринимателями экономической деятельности.

От состояния всей сферы лицензирования и ее связи с другими видами административного регулирования экономики во многом зависит развитие экономики государства, ее устойчивость и конкурентоспособность.

Анализ действующей на данный момент нормативно-правовой базы способствует выделению таких элементов административного регулирования экономической деятельности, как:

- лицензирование отдельных видов экономической деятельности;

- аттестация специалистов;

- аттестация, аккредитация субъектов профессиональной деятельности;

- внесение сведений в тот или иной реестр, регистр, кадастр;

- специальная регистрация, аккредитация осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности (работ, услуг);

- разовые разрешения на создание, ввоз, вывоз, транзит, перевозку, оборот, использование продукции, на создание и (или) использование объекта;

- разрешения на пользование ограниченным ресурсом, квотирование;

- регистрация продукции, веществ;

- сертификация продукции [1].

Постановка проблемы. Существенные изменения произошли в России в 90-е годы прошлого века. Изменение во всех сферах жизнедеятельности не обошло стороной и разрешительную систему. Переход на рыночные отношения потребовал существенно пересмотреть многие сферы деятельности, в частности, многое то, что ранее было под запретом и вообще не могло осуществляться, попало под разрешительную систему. Так занятия некоторыми видами деятельности стали возможны, одно в случае получения разрешение на занятие конкретным видом деятельности. Безусловно, этот фактор поспособствовал и развитию законодательной базы в сданной сфере, хотя необходимо отметить, что определенные виды деятельности всегда были обозначены как объекты разрешительной системы. Например, оборот алкоголя, аптечное производство, полиграфия и др. Следовательно, лицензирование является началом конкретного вида деятельности.

Цели и задачи, поставленные перед лицензированием довольно понятны. Государство, таким образом, охраняет права и интересы общества, государства в целом, окружающую среду и т.д. Без разрешительной системы, которая позволяет лицензировать ту или иную предпринимательскую деятельность существует вероятность нанесения ущерба культурному наследию страны, обороне, а также иным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Сама по себе предпринимательская деятельность, можно сказать, отсутствовала до наступления перестройки. Поэтому и говорить о лицензировании предпринимательской деятельности в доперестроечный период не приходится. Рассматриваемый институт, как таковой начал появляться в начале 90-х годов XX века. Именно в этот период в законодательстве появилась специальная норма права, регулирующая вопросы лицензирования банковской деятельности. Это послужило толчком для развития законодательства в направлении лицензирования иных видов предпринимательской деятельности. В целом можно отметить, что за 32 года этот институт стремительно развивался, динамика его вполне очевидна, прослеживается во многих сферах и экономической и юридической. Также за эти годы была сформирована внушительная судебная практика, которая дала разъяснения по многим вопросам в данной сфере. Однако, важно отметить, что несмотря на стремительно развитие института и законодательства вместе с ним, нормы права, регулирующие вопросы лицензирования, нельзя на сегодняшний день назвать совершенными и вполне работающими, многие из них требуют внесения изменений и проработки, а где-то даже упразднения.

Существенной проблемой является то, что действующее законодательство не устранило пробел, который был допущен ранее, а именно отсутствуют основания, по которым ту или иную деятельность можно признать как деятельность, подлежащая лицензированию. Это в свою очередь порождает много вопросов на практике. К сожалению, законодатель пока не подошел к той идее, что необходимо разработать перечень таких оснований и существенно упростить возникновение трудностей на практике, более того, наблюдается тенденция сокращения видов деятельности, подлежащих лицензированию. По-моему, это может оказать негативное влияние. Здесь вспоминается первоначальная цель лицензионно-разрешительной системы и при сопоставлении факта сокращения и цели, приходишь к выводу, что указанное будет только порождать нарушение прав личности, юридических лиц, окружающей среды и т.д. в целом, всему тому, что на данный момент этот институт охраняет. Поэтому установление перечня оснований, является единственно возможным выходом из данной проблемы.

Таким образом, полагается, что сейчас одной из весомых проблем является отсутствие законодательно установленных оснований, по которым можно было бы говорить о необходимости лицензировать ту или иную деятельность. В целом институт лицензирования оказывает положительное значение для предпринимательской деятельности. Однако, динамику развития законодательства данного института, установленную в конце прошлого века, необходимо не ослаблять, а продолжать совершенствовать законодательное регулирование в данной сфере, так как это может только положительно сказаться на разрешительной системе в целом. Установление указанных пробелов позволит получить эффективный инструмент управление предпринимательской деятельности.

В юридической литературе существует достаточное количество формулировок института лицензирования, которые в целом отражают суть данной сферы. Согласно же Федеральному закону от 04.05.2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензия - это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа [2].

Определяя место института лицензирования в системе административных видов регулирования экономической деятельности, следует выделить следующее.

Во-первых, лицензированием принято считать систему получения специальных разрешений на ведение того или иного вида экономической деятельности. Но вместе с этим стоит помнить, что такой же неотъемлемой частью института лицензирования является лицензионный контроль.

Контроль представляет собой проверки, которые направлены на соблюдение обязательных требований при получении разрешения, так и последующие контрольно-надзорные мероприятия, которые направлены на проверку соблюдения лицензиатом условий к порядку осуществления лицензируемого вида деятельности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что лицензирование представляет собой симбиоз разрешительных и контрольно-надзорных полномочий.

Во-вторых, институт лицензирования на сегодняшний день - один из наиболее детально проработанных с правовой точки зрения разрешительных режимов в сфере экономической деятельности. В отличие от остальных, перечисленных выше режимов, лицензирование регулируется нормативно-правовой базой с высоким уровнем кодификации. На сегодняшний день для этой сферы действует отдельный Федеральный закон № 99-ФЗ от 04.05.2011 года «О лицензировании отдельных видов деятельности», являющийся рамочным и содержащий унифицированное регулирование, применяемое для большинства лицензируемых видов деятельности.

Если рассматривать институт лицензирования отдельных видов экономической деятельности в историческом аспекте, то он возник в РФ относительно недавно. Первым примером установления режима лицензирования можно считать принятое Законом РСФСР от 2 декабря 1990 года введение лицензий на осуществление банковской деятельности. Именно в тот момент государство шло прямым курсом на либерализацию экономики и развитие частного предпринимательства. Позже был принят Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», который начал решение вопросов взаимодействия государства с предпринимательством. Данный нормативный акт предполагал относительную свободу предпринимательской деятельности, удержав за собой лишь исключительную монополию на деятельность, которая была связана с радиоактивными и драгоценными металлами, оружием, наркотиками, орденами, медалями, а также на производство табачных и ликероводочных изделий (п. 1 ст. 21). Также вместе с этим в законе было определено положение (п. 4 ст. 21), которое постановляло, что отдельные виды деятельности могут осуществляться только на основании специального разрешения, т.е. лицензии. Следовательно, государство установило особый режим контроля за осуществлением таких видов хозяйственной деятельности, которые в силу некоторых особенностей сопряжены с реализацией наиболее публичных интересов (общественная, экологическая, экономическая и т.д.) [5].

Послесоветская же история юридического регулирования института лицензирования начинается с Постановления Правительства РФ от 24 декабря 1994 года № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности». На тот момент управление было достаточно бессистемным, например нерегулируемое установление обязанности приобретения лицензий на различные виды деятельности разнообразными федеральными и региональными органами власти. Это могло спровоцировать ситуацию двойного подчинения, которое приводило к потере контроля, а иногда и авторитета отдельными органами власти, поэтому данная ситуация не лучшим образом отражалась на всей системе лицензирования.

Далее шли обновленные версии этого же закона:

- Федеральный закон от 25 сентября 1998 года № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»,

- Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»,

- Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Отдельным моментом нужно указать на становление системы лицензирования в рамках административной реформы. Так, в

2003 году Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-

2004 годах» было обозначено начало реформ государственного управления по некоторым сферам. Далее Концепция административной реформы в РФ в 2006-2010 годах, одобренная распоряжением Правительства России от 25 октября 2005 г. № 1789-р, уделила отдельное внимание оптимизации процедур лицензирования и тем самым сподвигла к сокращению количества видов хозяйственной деятельности, которые ему подлежат.

Основная работа была направлена на уменьшение числа типов лицензируемой деятельности: всего с 2004 по 2011 год перестали существовать 38 подобных видов. Но вскоре по отдельным случаям стало ясно, что данные действия не приводили к поставленной цели государственного дерегулирования, так как вместо лицензирования предпринимались другие разрешительные меры, например принятие технических регламентов.

Согласно Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности, государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы [3], лицензирование, являясь самым формализованным и наиболее жестким механизмом государственного регулирования, связанным с допуском предпринимателей к осуществлению различных видов деятельности, должно применяться только в тех случаях, когда невозможно в силу разных причин выделить определенные качества субъекта или объекта, в результате чего появляется риск нанесения ущерба при осуществлении деятельности широкому кругу третьих лиц.

В целях реализации данного положения принят новый Федеральный закон от 04.05.2011 года № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности». Согласно ему лицензирование осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается [2].

Задачами ставятся предупреждение, выявление и пресечение нарушений лицензиатами установленных требований, соответствие которым является необходимым условием для предоставления лицензии ее соискателю, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении заявленного и лицензируемого вида деятельности.

Данный федеральный закон является рамочным и ограничивает сферу применения, не распространяя свое действие на некоторые виды деятельности, что связано с наличием значительных особенностей в их осуществлении. Обязанность и ответственность по осуществлению данных видов деятельности возлагается на органы исполнительной власти, перечень и компетенция каждого из которых в сфере лицензирования устанавливается постановлением Правительства РФ и отдельными федеральными законами [4].

Подводя итог, можно отметить, что институт лицензирования прошел долгий путь становления, претерпевая существенные изменения, которые, в свою очередь, выявляя в нем достоинства и отсеивая недостатки, позволили создать один из самых формализованных и наиболее жестких механизмов государственного регулирования экономической деятельности. Следует отметить, что политика лицензирования в нашей стране характеризуется противоречивыми тенденциями.

С одной стороны, она является способом государственного регулирования экономики, средством осуществления контроля за субъектами предпринимательской деятельности, чем подчеркивается особая активная роль государства в процессах экономического воспроизводства.

С другой стороны, сокращение объемов лицензирования в рамках административной реформы, направленное на освобождение бизнеса от излишнего административного давления, нередко сопровождалось ростом негативных явлений в экономической сфере, в том числе снижением качества производимых товаров, работ, предоставляемых услуг. Следовательно, государство должно найти оптимальный баланс как в отношении видов лицензий, так и порядка их предоставления.

**Список литературы**

1. Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Троценко О.С. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (Гражданско-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. Екатеринург, 2017. - С. 15.

4. Надежин Н. Н. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности // ППД. 2017. №1. С. 37-39. URL:https://cyberleninka.ru/article/v/administrativno-pravovoe-regulirovanie-predprinimatelskoy-deyatelnosti (дата обращения: 12.05.2021).

5. Федоренко Н.В., Колесник И.В., Колесник В.В. Теоретико-правовые основы предпринимательства. //Учебное пособие. РГЭУ РИНХ. Ростов-на-Дону.2018.