

Морозов Даниил Романович

магистрант

Научный руководитель

Фастова Марина Андреевна

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет»

г. Москва

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЙ ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ

***Аннотация:** лицензирование и разрешительный порядок в Российской Федерации представляют собой ключевые институты административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, направленные на защиту публичных интересов – жизни, здоровья, безопасности, морали и прав граждан. Несмотря на декларируемую политику снижения барьеров для бизнеса, система лицензирования сохраняет значительную сложность и противоречивость. В статье анализируются правовая природа лицензии, критерии отнесения видов деятельности к лицензируемым, процедуры выдачи и аннулирования лицензий, а также соотношение лицензирования с иными формами государственного контроля. Особое внимание уделяется доктрине «разумного регулирования» (М.Н. Марченко), принципу пропорциональности (Т.Я. Хабриева) и проблемам правоприменительной практики. На основе анализа Федерального закона №99-ФЗ, судебных решений и научных трудов делается вывод о необходимости дальнейшей деформализации лицензионных процедур, перехода к риск-ориентированному подходу и усилении гарантий прав предпринимателей при оспаривании решений лицензирующих органов.*

***Ключевые слова:** лицензирование, предпринимательская деятельность, разрешительный порядок, административное регулирование, публичный интерес, государственный контроль, пропорциональность.*

Свобода предпринимательской деятельности, гарантированная статьёй 34 Конституции Российской Федерации, не является абсолютной. В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц государство вправе устанавливать ограничения, в том числе в форме лицензирования [1]. Лицензирование представляет собой особый режим правового регулирования, при котором право на осуществление определённых видов деятельности возникает только после получения специального разрешения – лицензии. Несмотря на многолетнюю реформу, направленную на сокращение числа лицензируемых видов деятельности, данный институт остаётся одним из самых спорных и сложных в российском административном праве.

Как отмечает Т.Я. Хабриева, «любое ограничение экономической свободы должно быть оправдано, пропорционально и минимально необходимым» [15]. Однако на практике лицензирование нередко используется не как инструмент защиты общества, а как механизм административного давления на бизнес. В этих условиях особенно актуальным становится научный анализ правовой природы лицензии, её места в системе административно-правовых средств и эффективности существующих процедур.

1. Правовая природа лицензии и её отличие от иных разрешительных актов.

Согласно статье 2 Федерального закона от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – ФЗ №99-ФЗ), лицензия – это специальное разрешение, выдаваемое лицензирующим органом на осуществление конкретного вида деятельности, подлежащего лицензированию [3]. Важно подчеркнуть, что лицензия не является административным актом в классическом понимании, поскольку она не содержит индивидуального предписания, а лишь констатирует наличие у субъекта права на занятие деятельностью при соблюдении установленных требований [12].

М.Н. Марченко справедливо указывает, что «лицензия – это не милость власти, а юридическое признание соответствия заявителя публично установленным критериям» [9]. Это отличает её от таких разрешительных документов, как

санитарно-эпидемиологическое заключение, разрешение на строительство или патент на самозанятость, которые носят более узкий, ситуационный характер.

Ключевое различие между лицензированием и иными формами разрешительного порядка заключается в цели: лицензирование направлено на постоянный контроль за деятельностью, связанной с повышенным риском, тогда как иные разрешения чаще всего подтверждают соответствие объекта или действия определённым стандартам на момент проверки [7].

2. Критерии лицензируемости и их эволюция.

Перечень лицензируемых видов деятельности установлен статьёй 12 ФЗ №99-ФЗ и включает 47 позиций, среди которых: медицинская деятельность, образование, оборот наркотиков, охранная деятельность, производство этилового спирта, транспортировка опасных грузов и др. Все они объединены общим критерием: деятельность должна быть связана с реальной угрозой жизни, здоровью, безопасности, правам граждан или государственному интересу.

Однако на практике этот критерий применяется не всегда последовательно. Так, до 2020 года лицензировалась деятельность по перевозке пассажиров такси, что вызывало критику со стороны экспертов как избыточное регулирование. Лишь после принятия Федерального закона от 27.12.2018 №538-ФЗ данная деятельность была переведена на режим уведомительного учёта.

А.П. Сергеев подчёркивает, что «расширение сферы лицензирования без чёткого обоснования рисков ведёт к бюрократизации экономики и созданию коррупционных возможностей» [14]. Поэтому важнейшим направлением реформы остаётся строгая привязка каждого лицензируемого вида к конкретному, верифицируемому риску [10].

3. Процедура лицензирования: от заявления до аннулирования.

Процедура лицензирования в РФ прошла путь от многоэтапной бумажной волокиты к преимущественно электронному взаимодействию через портал «Госуслуги». Согласно статье 13 ФЗ №99-ФЗ, решение о выдаче лицензии принимается в течение 45 рабочих дней с момента подачи заявления.

Особую роль играет проверка соответствия лицензиата лицензионным требованиям. До 2020 года эта проверка проводилась в форме плановой выездной проверки, что занимало до 60 дней. После вступления в силу изменений, внесённых Федеральным законом от 01.05.2019 №77-ФЗ, проверка стала документарной и проводится одновременно с рассмотрением заявления [3].

Однако наиболее острую проблему представляет аннулирование лицензии. Согласно статье 20 ФЗ №99-ФЗ, лицензия может быть аннулирована в случае:

- представления заведомо ложных сведений;
- неоднократного нарушения лицензионных требований;
- прекращения деятельности на срок более 12 месяцев.

На практике суды часто сталкиваются с ситуациями, когда аннулирование происходит за незначительные нарушения, не повлёкшие реального вреда. В этом контексте приобретает значение позиция Верховного Суда РФ, изложенная в Постановлении Пленума от 24.03.2016 №7, согласно которой «мера административного воздействия должна быть соразмерна степени нарушения и его последствиям» [4].

4. Проблемы и перспективы развития института лицензирования.

Несмотря на прогресс в цифровизации, лицензирование в РФ сталкивается с рядом системных проблем:

- избыточность требований: например, для получения лицензии на медицинскую деятельность требуется оформление десятков документов, многие из которых дублируют друг друга;
- неопределённость формулировок: такие понятия, как «соответствующее оборудование» или «квалифицированный персонал», допускают широкое толкование;
- отсутствие эффективных механизмов обжалования: решения лицензирующих органов часто обжалуются годами, в то время как деятельность уже прекращена.

В.В. Витрянский предлагает перейти от формального соответствия требованиям к оценке реальных рисков, предлагая внедрить градацию нарушений – критические, существенные и несущественные – с разными последствиями [6].

Кроме того, перспективным направлением является интеграция лицензирования с системой обязательного страхования ответственности, что позволило бы компенсировать вред даже в случае нарушений, не лишая предпринимателя права на деятельность.

Лицензирование в Российской Федерации остаётся необходимым, но требующим глубокой реформы институтом. Его цель – не ограничение предпринимательства, а обеспечение безопасного и справедливого оборота [8]. Для этого необходимо:

- строго соблюдать критерий «реального риска» при включении видов деятельности в перечень лицензируемых;
- упрощать процедуры, переводя их в полностью цифровой формат;
- вводить градацию нарушений и пропорциональные санкции;
- усиливать судебную защиту прав добросовестных предпринимателей.

Только при условии соблюдения принципов законности, прозрачности и пропорциональности лицензирование сможет выполнять свою истинную функцию – служить обществу, а не бюрократическому аппарату.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. – 1993. – №3. – Ст. 28.
2. Федеральный закон от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – №19. – Ст. 2714.
3. Федеральный закон от 01.05.2019 №77-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – №18. – Ст. 2477.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 №7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации»

Федерации об обязательствах из административных и иных публичных правоотношений» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – №6.

5. Алексеев С.С. Проблемы теории права / С.С. Алексеев. – М.: Норма, 2020. – 512 с.

6. Витрянский В.В. Общая теория обязательств: учебник / В.В. Витрянский. – М.: Статут, 2022. – 672 с.

7. Землин А.И. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в РФ: учеб. пособие / А.И. Землин. – М.: Изд-во РГСУ, 2023. – 168 с.

8. Казакова И.А. Получение субъектами предпринимательской деятельности необоснованной налоговой выгоды по НДС / И.А. Казакова, Н.В. Куркина, Е.С. Митячкина // Право и государство: теория и практика. – 2023. – №11 (227). – С. 310–313. – DOI 10.47643/1815-1337_2023_11_310. – EDN ХНТЕУО.

9. Марченко М.Н. Административное право России: учебник / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2023. – 720 с.

10. Медиация в социальной сфере: основы применения и перспективы развития: учеб. пособие / Е.В. Савельева, Е.С. Митячкина, М.А. Фастова [и др.]. – Астрахань: ИП Сорокин Роман Васильевич, 2021. – 94 с. – ISBN 978-5-91910-964-8. – EDN AZJGMX.

11. Медиация: от общих положений к интеграции в систему высшего образования / Е.В. Савельева, Е.С. Митячкина, М.А. Фастова [и др.]. – Астрахань: ИП Сорокин Роман Васильевич, 2020. – 120 с. – ISBN 978-5-91910-906-8. – EDN CFDNDG.

12. Межнациональные конфликты и этномедиация / Е.В. Савельева, И.В. Иванова, Е.С. Митячкина [и др.]. – Астрахань: ИП Сорокин Роман Васильевич, 2021. – 52 с. – ISBN 978-5-91910-936-5. – EDN LPMJDT.

13. Митячкина Е.С. Актуальные вопросы теории и практики правового статуса главы муниципального образования в Российской Федерации / Е.С. Митячкина. – Астрахань: ИП Сорокин Роман Васильевич, 2020. – 226 с. – ISBN 978-5-91910-939-6. – EDN JZJZXP.

14. Сергеев А.П. Гражданское право: учебник / А.П. Сергеев. – Т. 1. – М.: Проспект, 2021. – 720 с.

15. Хабриева Т.Я. Российская правовая система: вызовы времени / Т.Я. Хабриева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2022. – 320 с.