

Данилова Инна Владимировна

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И КРИТЕРИИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена проблеме государственного регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов посредством осуществления лицензирования отдельных видов деятельности. Автор на основе анализа норм действующего лицензионного законодательства и научных позиций исследует цели и задачи лицензирования. Основное внимание акцентируется на взаимосвязи целей лицензирования с конституционными положениями. Одновременно в статье анализируются основные критерии, по которым отдельные виды деятельности подлежат лицензированию.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/8-1/13.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 8 (34): в 2-х ч. Ч. I. С. 67-69. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/8-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 342

Юридические науки

Статья посвящена проблеме государственного регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов посредством осуществления лицензирования отдельных видов деятельности. Автор на основе анализа норм действующего лицензионного законодательства и научных позиций исследует цели и задачи лицензирования. Основное внимание акцентируется на взаимосвязи целей лицензирования с конституционными положениями. Одновременно в статье анализируются основные критерии, по которым отдельные виды деятельности подлежат лицензированию.

Ключевые слова и фразы: лицензирование; лицензия; цели и задачи лицензирования; критерии лицензирования; лицензируемый вид деятельности; государственное регулирование.

Данилова Инна Владимировна

Торгово-промышленная палата Российской Федерации

ivd@tpprf.ru

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И КРИТЕРИИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[©]

Вопрос сочетания публичного и частного интересов в экономической сфере является чрезвычайно актуальным для современной действительности.

Конституция Российской Федерации [3] (Конституция РФ) закрепляет двойственный подход к экономической свободе. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 34 свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности является одной из провозглашенных свобод человека и гражданина. Вместе с тем Основной Закон предусматривает и возможность ограничения основных прав и свобод (ч. 3 ст. 17 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Одним из распространенных способов государственного воздействия на регулирование экономических отношений, являющимся прямым ограничением конституционных прав и свобод в предпринимательской сфере, является лицензирование.

По своей сути оно представляет собой разрешение государства (или уполномоченных им субъектов) осуществлять определенную деятельность (действия). В настоящее время лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в соответствии с положениями ряда федеральных законов. Лицензирование 50 видов деятельности регулируется Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [5] (далее – Закон о лицензировании).

Кроме того, лицензирование в 11 сферах (более 90 видов деятельности) осуществляется в порядке, установленном федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующих сферах.

Для чего же столь существенное количество видов деятельности подлежит лицензированию? Каковы цели такого государственного вмешательства в экономическую сферу?

Для раскрытия указанных вопросов, прежде всего, представляется целесообразным сказать, что цели играют важную роль в процессе правового регулирования: отражая злободневные общественные потребности и стремления, они показывают значение и смысл самого существования юридических средств, ориентируют на те ценности, которые лежат в основе правовой политики конкретного государства [4, с. 39].

Видимо, именно по этой причине в действующем лицензионном законодательстве целям лицензирования уделено особое внимание. Они впервые были определены в Законе о лицензировании, причем исчерпывающим образом.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона о лицензировании отдельные виды деятельности подлежат лицензированию в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. При этом осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях законом не допускается.

По нашему мнению, нормативное закрепление целей лицензирования оказывает благотворное влияние на укрепление основ конституционного строя России. Для аргументации данного высказывания рассмотрим, как провозглашенные цели осуществления лицензирования коррелируют с конституционными положениями.

Предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан как цель лицензирования неотъемлемо связано с положениями главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ.

В нашей стране признаются и гарантируются со стороны государства права и свободы человека и гражданина (ст. 17; ч. 1 ст. 45 Конституции РФ). Согласно ст. 18 Основного Закона смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления определяются правами и свободами человека и гражданина и обеспечиваются правосудием. Таким образом, права

и свободы человека и гражданина являются приоритетными и выступают критерием для определения конституционности деятельности всех ветвей власти.

Проанализировав закрепленный в ст. 12 Закона о лицензировании перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, можно сделать вывод о том, что значительное число видов деятельности может создавать угрозу жизни, здоровью и правам людей (например: медицинская деятельность; деятельность по производству лекарственных средств; эксплуатация химически опасных производственных объектов; деятельность по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, и прочее).

Конституцией РФ закреплены основные права и свободы, в том числе самое главное право человека – право на жизнь (ч. 1 ст. 20). Наряду с жизнью человека, его здоровье также находится под охраной государства. В России охраняются труд и здоровье людей (ч. 2 ст. 7). Конституционно закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41).

Право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды, созданием безопасных и благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества, качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказанием доступной и качественной медицинской помощи. Государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, возраста, национальности, языка, наличия заболеваний, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и от других обстоятельств. Государство гарантирует гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний [6].

Учитывая изложенное, представляется, что обеспечение соблюдения прав, законных интересов, жизни и здоровья граждан является первостепенной целью лицензирования отдельных видов деятельности.

Осуществление лицензирования в целях предотвращения ущерба окружающей среде взаимосвязано с положениями Конституции РФ о закреплении права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

Предотвращение ущерба объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России как одна из целей лицензирования корреспондирует с положениями ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, закрепляющими право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в целях предотвращения ущерба обороне и безопасности государства исходит из положения ч. 3 ст. 4 Основного Закона, относящего к одной из основ конституционного строя обеспечение Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своей территории.

Таким образом, регулируя участие и деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в определенных видах деятельности, государство создает необходимые для обороны страны условия и тем самым влияет на повышение уровня своей защищенности от внутренних и внешних угроз.

Именно ради перечисленных целей федеральным законом может быть ограничена провозглашенная Конституцией РФ свобода предпринимательской деятельности.

Рассмотрев цели лицензирования, перейдем к его задачам. Как таковые задачи лицензирования, на наш взгляд, можно определить как вектор направления деятельности государства по достижению стоящих перед ним целей в сфере лицензирования.

В первую очередь, считаем необходимым отметить тот факт, что ранее действующие законы о лицензировании задач не содержали. Четкая регламентация задач лицензирования, собственно как и целей, нашла свое отражение только в действующем Законе о лицензировании. К ним относится предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, установленных Законом о лицензировании, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Наряду с этим законодатель устанавливает, что соответствие соискателя лицензии указанным требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности. Они являются базой для лицензионных требований, определенных в п. 7 ст. 3 Закона о лицензировании как совокупность требований, установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основанных на соответствующих требованиях законодательства Российской Федерации и направленных на обеспечение достижения целей лицензирования.

Основными критериями, по которым отдельные виды деятельности подлежат лицензированию, выступают возможность нанесения указанного выше ущерба, а также невозможность осуществления регулирования иными методами.

Как видно, за основу берутся два критерия – возможность нанесения ущерба и несостоятельность иных методов. В юридической литературе, как правило, указаны эти же критерии лицензирования.

Первый критерий направлен на предотвращение возможности нанесения ущерба деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и подразумевает, что к лицензируемым видам деятельности должна быть отнесена деятельность, осуществление которой потенциально может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам

культурного наследия народов Российской Федерации, а также обороне и безопасности государства. Думается, что данный критерий является довольно абстрактным. Он не устанавливает четких границ по отнесению того или иного вида деятельности к числу подлежащих лицензированию, что дает возможность его широкого законодательного толкования.

Второй критерий предусматривает условие несостоятельности регулирования отдельных видов деятельности иными методами, кроме лицензирования. Не вызывает сомнения, что данный критерий является более определенным по сравнению с предыдущим. Тем не менее его применение в практической деятельности также вызывает множество вопросов. К примеру, в целях защиты потребителя от некачественного товара, работы или услуги применяется такой метод публично-правового регулирования, как сертификация. В отдельных случаях требования, предъявляемые органом по сертификации, схожи с лицензионными требованиями.

Весьма интересными, на наш взгляд, представляются позиции отдельных авторов, выделяющих и другие критерии лицензирования, например фактор повышенной доходности вида предпринимательской деятельности, приводящий к злоупотреблениям со стороны хозяйствующих субъектов [2, с. 80].

На основании изложенного можно заключить, что в литературе и лицензионном законодательстве отражен крайне общий подход определения лицензируемых видов деятельности. Данное обстоятельство в практической деятельности порождает споры по поводу необходимости осуществления государственного регулирования тех или иных видов деятельности посредством лицензирования.

В свете сказанного представляются крайне интересными результаты опроса членов Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, показавшие, что за существование действующей системы лицензирования отдельных видов деятельности высказалось не более 20% анкетированных организаций. Большая часть респондентов высказалась за отмену лицензирования отдельных видов деятельности и переходу на уведомительный порядок осуществления деятельности или за замену лицензирования альтернативными способами регулирования (обязательное страхование ответственности, развитие института саморегулирования, аккредитация и др.) [1].

Не оставляет сомнения, что лицензирование является одним из самых сложных и серьезных механизмов государственного регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов и сокращение масштабов лицензирования путем перехода на альтернативные методы регулирования должно осуществляться только после детального и всестороннего анализа видов деятельности на предмет их общественной опасности.

Список литературы

1. **Аналитическая записка о состоянии и проблемах законотворчества (март 2013 года)** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tpprf.ru/ru/activities/lawmaking/analytic/notes/> (дата обращения: 04.06.2013).
2. **Калинина А. С.** Объекты лицензирования // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 3. С. 79-84.
3. **Конституция Российской Федерации**: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2009. № 4. Ст. 445.
4. **Малько А. В.** Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учебное пособие. М.: Проспект, 2010. 139 с.
5. **О лицензировании отдельных видов деятельности**: Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 04.03.2013) // СЗРФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
6. **Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации**: Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 25.06.2012) // СЗРФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

GOALS, OBJECTIVES AND CRITERIA OF CERTAIN ACTIVITIES LICENSING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Danilova Inna Vladimirovna

Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation

ivd@tpprf.ru

The author considers the problem of the state regulation of economic entities activity by means of the implementation of certain activities licensing, basing on the analysis of the current licensing legislation norms and scientific positions studies the goals and objectives of licensing, pays particular attention to the interrelation of licensing goals with constitutional provisions, and simultaneously analyzes the main criteria, by which certain types of activities are subjected to licensing.

Key words and phrases: licensing; license; goals and objectives of licensing; criteria of licensing; licensed activity; state regulation.