

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Кнутов А.В., Чаплинский А.В.*

Аннотация

Лицензирование является одним из основных административно-правовых режимов, используемых для государственного регулирования экономики. Данный институт может служить довольно точным «барометром» административного давления, оказываемого на бизнес.

Статья посвящена анализу системы лицензирования отдельных видов экономической деятельности в контексте всей системы административно-правовых режимов регулирования экономики.

Особое внимание авторы уделили истории трансформации системы лицензирования в течение последних 20 лет в целом и в период проведения административной реформы в частности. В статье оценивается эффективность мер, предпринятых в рамках данной реформы. Авторы пришли к выводу, что, несмотря на некоторое сокращение государственного регулирования, во многих случаях замена лицензирования иными административно-правовыми режимами сохранила или даже увеличила объем административного давления.

В 2012 г. Минэкономразвития России была создана информационная система сбора данных о лицензировании отдельных видов экономической деятельности. В статье содержится анализ статистических данных, полученных с использованием указанной системы и позволяющих оценить масштаб и особенности функционирования института лицензирования.

Статья также содержит предложения по решению ряда актуальных проблем лицензирования: жесткой привязки лицензиата к месту осуществления лицензируемого вида деятельности; укрупнения видов лицензируемой деятельности; неопределенности форм и методов проверки соблюдения соискателем лицензии лицензионных требований; отсутствия взаимодействия между лицензирующими и налоговыми органами.

Ключевые слова: государственное регулирование экономики; лицензирование; административная реформа; статистическое наблюдение; мониторинг лицензирования; лицензионный контроль.

* Кнутов Александр Владимирович – научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: knutov.al@gmail.com
Чаплинский Александр Владимирович – кандидат юридических наук, младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: chap-aleksandr@yandex.ru

Административно-правовой режим лицензирования является одним из базовых инструментов властного регулирования экономики, с помощью которого государство старается обеспечить защиту публичных интересов при осуществлении частными лицами экономической деятельности.

Неслучайно, что в научных работах, посвященных данному правовому институту, можно найти сравнение лицензии со своего рода профессиональным паспортом предпринимателя, подтверждающим наличие у него реальных возможностей и предпосылок для осуществления конкретных видов деятельности. Лицензия является гарантией качества осуществления соответствующего вида деятельности, тем самым защищая права неограниченного круга лиц, как участвующих, так и не участвующих в экономической деятельности¹.

От состояния системы лицензирования в ее связи с иными административно-правовыми режимами регулирования экономической деятельности во многом зависит скорость развития российской экономики, ее конкурентоспособность и устойчивость.

Лицензирование в контексте системы административно-правовых режимов регулирования экономики

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует единое понятие и классификация административно-правовых режимов регулирования экономики, имеющих разрешительный характер.

Различные авторы понимают под административно-правовыми режимами различное содержание. Хороший обзор понимания содержания административно-правовых режимов дан в работе Е.К. Глушко «Государственное администрирование: правовые вопросы»². Авторам настоящей статьи близко понимание административно-правовых режимов как сочетания административно-правовых средств регулирования³.

Поскольку в настоящей статье речь идет об административно-правовых режимах регулирования экономики, то такое определение следует уточнить следующим образом. Административно-правовые режимы регулирования экономики – это сочетание административно-правовых средств регулирования, образующих совокупность требований и процедур, предъявляемых к началу и (или) процессу осуществления отдельных видов предпринимательской или иной экономической деятельности.

Анализ действующих нормативно-правовых актов позволяет выделить следующие институты (административно-правовые режимы), используемые для регулирования экономической деятельности:

- лицензирование отдельных видов экономической деятельности;
- аттестация, аккредитация субъектов профессиональной деятельности;
- аттестация специалистов;
- специальная регистрация, аккредитация осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности (работ, услуг);
- внесение сведений о субъекте или объекте в тот или иной реестр, регистр, кадастр, если это обуславливает возможность вести экономическую деятельность;

- разрешения на пользование ограниченным ресурсом, квотирование;
- разовые разрешения на создание, ввоз, вывоз, транзит, перевозку, оборот, использование продукции, на создание и (или) использование объекта;
- сертификация продукции;
- регистрация продукции, веществ.

Определяя место лицензирования в системе административно-правовых режимов регулирования экономики, следует отметить следующее.

Во-первых, традиционно понятие лицензирования раскрывается через выдачу разрешения на ведение определенного вида деятельности. Однако не стоит забывать, что неотъемлемой частью лицензирования является лицензионный контроль, который включает в себя как проверки, предваряющие выдачу разрешения, так и последующие контрольные мероприятия, направленные на проверку соблюдения лицензиатом требований к порядку ведения лицензируемого вида деятельности. Таким образом, лицензирование представляет собой симбиоз разрешительных и контрольно-надзорных полномочий.

Во-вторых, в вышеприведенной классификации лицензирование неслучайно поставлено на первое место. Оно, будучи наиболее характерным примером разрешительного режима регулирования экономики, часто затмевает собой иные административно-правовые режимы. Это приводит к тому, что влияние лицензирования сильно преувеличивается.

Необходимо подчеркнуть, что лицензирование является только лишь одним из разрешительных инструментов воздействия на экономику. Выдача разрешений на ведение той или иной экономической деятельности может облекаться в различные формы, будь то лицензирование, или саморегулирование, или аттестация, или аккредитация.

Однако традиционно лицензирование по-прежнему считается наиболее жестким методом государственного регулирования. Это приводит к тому, что реформирование этой сферы осуществляется в приоритетном порядке в ущерб иным направлениям совершенствования разрешительных режимов.

В-третьих, лицензирование является одним из наиболее полно проработанных с юридической точки зрения разрешительных режимов в сфере экономики. В отличие от аккредитации, аттестации, регистрации и других разрешительных административно-правовых режимов, лицензирование обладает нормативно-правовой базой с высоким уровнем кодификации. Так, действует Федеральный закон о лицензировании, содержащий унифицированное регулирование, применяемое для большинства лицензируемых видов деятельности. Указанный закон также содержит закрытый перечень видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в особом порядке, установленном специальными федеральными законами. В этом аспекте нормативно-правовое регулирование лицензирования может служить моделью для развития нормативных актов, регламентирующих иные разрешительные режимы.

Трансформация системы лицензирования в Российской Федерации

Постсоветская история централизованного регулирования режима лицензирования начинается с Постановления Правительства России от 24 декабря 1994 г. N 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

До принятия данного акта регулирование было хаотичным. Имело место неконтролируемое установление обязанности получения лицензий на разнообразные виды деятельности различными федеральными и региональными органами власти.

В истории развития системы лицензирования в Российской Федерации можно выделить четыре этапа (см. табл. 1). Динамика количества видов деятельности, в отношении которых требовалась лицензия, продемонстрирована на рисунке 1.

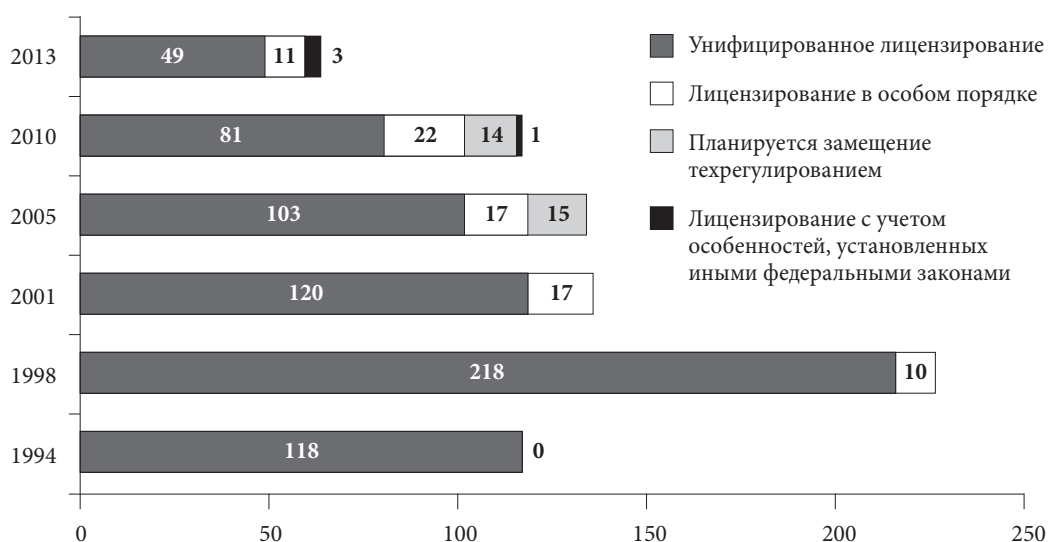
Таблица 1

Этапы развития системы лицензирования отдельных видов деятельности

№ этапа	Регулирующий акт
1	Постановление Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. N 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности»
2	Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. N 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»
3	Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»
4	Федеральный закон от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

Рисунок 1

Количество лицензируемых видов деятельности



Оптимизация системы лицензирования в рамках административной реформы

В 2003 г. Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» было объявлено о начале комплексных преобразований сферы государственного управления. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренная распоряжением Правительства России от 25 октября 2005 г. N 1789-р, важное место отводила оптимизации процедур лицензирования и сокращению количества видов деятельности, подлежащих лицензированию.

Оптимизация в течение данного периода осуществлялась по следующим направлениям:

- подробная регламентация порядка исполнения полномочий по выдаче лицензий;
- перевод услуг по предоставлению лицензий в электронный вид;
- попытки внедрения упрощенного режима лицензирования.

Но наибольшие усилия были направлены все-таки на сокращение количества видов лицензируемой деятельности. Всего с 2004 по 2011 г. было прекращено лицензирование 38 видов деятельности. Однако в ряде случаев оказывалось, что отмена лицензирования не приводила к достижению цели государственного дерегулирования, так как вместо лицензирования вводились иные разрешительные режимы, что не всегда соответствовало целям административной реформы. В таблице 2 представлены сведения о видах деятельности, лицензирование которых прекращено, с указанием даты отмены лицензирования.

Таблица 2

Сведения о видах деятельности, лицензирование которых прекращено

№	Наименование вида деятельности, лицензирование которого прекращено	НПА, прекращающий лицензирование	Сохраняющийся или новый разрешительный режим
1	Эксплуатация магистрального трубопроводного транспорта	Федеральный закон от 2 июля 2005 г. N 80-ФЗ (лицензирование прекращено с июля 2005 г.)	Сохраняются режимы регулирования в области промышленной безопасности
2	Эксплуатация нефтегазодобывающих производств		
3	Переработка нефти, газа и продуктов их переработки		
4	Транспортировка по магистральным трубопроводам нефти, газа и продуктов их переработки		
5	Хранение нефти, газа и продуктов их переработки		

№	Наименование вида деятельности, лицензирование которого прекращено	НПА, прекращающий лицензирование	Сохраняющийся или новый разрешительный режим
6	Деятельность по выдаче сертификатов ключей электронных цифровых подписей, регистрации владельцев электронных цифровых подписей, оказанию услуг, связанных с использованием электронных цифровых подписей, и подтверждению подлинности электронных цифровых подписей		Добровольная аккредитация удостоверяющих центров (вместе с тем только аккредитованный удостоверяющий центр или его доверенное лицо вправе выдавать квалифицированный сертификат ключа проверки электронной подписи (квалифицированную электронную подпись))
7	Деятельность по эксплуатации электрических сетей*		Сохраняются режимы регулирования в области промышленной безопасности
8	Деятельность по эксплуатации газовых сетей		
9	Деятельность по эксплуатации тепловых сетей*		Допуск к осуществлению видов деятельности в сфере теплоснабжения, выдаваемый СРО в сфере теплоснабжения
10	Деятельность по распространению изделий медицинского назначения		Разрешительный режим отсутствует
11	Производство дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных средств		Сохраняется государственная регистрация таких средств
12	Перевозка пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом		Разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси
13	Перевозка грузов автомобильным транспортом грузоподъемностью свыше 3,5 т*		Разрешительный режим отсутствует
14	Деятельность по продаже прав на клубный отдых		
15	Публичный показ аудиовизуальных произведений, если указанная деятельность осуществляется в кинозале		
16	Производство табачных изделий		
17	Деятельность по хранению зерна и продуктов его переработки		
18	Деятельность арбитражных управляющих		Обязательное членство в СРО арбитражных управляющих

№	Наименование вида деятельности, лицензирование которого прекращено	НПА, прекращающий лицензирование	Сохраняющийся или новый разрешительный режим
19	Осуществление международных автомобильных перевозок грузов и пассажиров	Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. N 258-ФЗ (лицензирование прекращено с февраля 2008 г.)	Допуск российского перевозчика к осуществлению международных автомобильных перевозок
20	Эксплуатация пожароопасных производственных объектов		Лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов
21	Сюрвейерское обслуживание морских судов в морских портах	Федеральный закон от 02.07.2005 N 80-ФЗ (лицензирование прекращено с января 2006 г.)	Разрешительный режим отсутствует
22	Деятельность по техническому обслуживанию и ремонту подвижного состава на железнодорожном транспорте		
23	Деятельность по техническому обслуживанию и ремонту технических средств, используемых на железнодорожном транспорте		
24	Деятельность по накоплению отходов I–V класса опасности; деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов V класса опасности	Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. N 309-ФЗ (лицензирование прекращено с июля 2009 г.)	Разрешительный режим отсутствует
25	Деятельность по организации и проведению азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игровых столов и иного игрового оборудования, в помещениях казино (деятельность казино)	Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 244-ФЗ (лицензирование прекращено с июля 2009 г.)	Разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорных зонах
26	Деятельность по организации и проведению азартных игр и (или) пари, в том числе с использованием игрового оборудования (кроме игровых столов)		
27	Оценочная деятельность	Федеральный закон от 31.12.2005 N 200-ФЗ (лицензирование прекращено с июля 2006 г.)	Обязательное членство в СРО оценщиков
28	Деятельность по разведению племенных животных*	Федеральный закон от 02.07.2005 N 80-ФЗ (лицензирование прекращено с января 2006 г.)	Разрешительный режим отсутствует
29	Деятельность по производству и использованию племенной продукции (материала)*		

№	Наименование вида деятельности, лицензирование которого прекращено	НПА, прекращающий лицензирование	Сохраняющийся или новый разрешительный режим
30	Аудиторская деятельность	Федеральный закон от 30.12.2008 N 307-ФЗ (лицензирование прекращено с января 2010 г.)	Обязательное членство в СРО аудиторов, выдача СРО квалификационного аттестата аудитора
31	Деятельность по производству элитных семян (семян элиты)	Федеральный закон от 02.07.2005 N 80-ФЗ (лицензирование прекращено с января 2006 г.)	Разрешительный режим отсутствует
32	Осуществляемая в море деятельность по приемке и транспортировке уловов водных биологических ресурсов, включая рыб, а также других водных животных и растений		Разрешительный режим отсутствует
33	Деятельность по продаже электрической энергии гражданам	Федеральный закон от 4 ноября 2007 г. N 250-ФЗ (лицензирование прекращено с ноября 2007 г.)	Включение в реестр субъектов оптового рынка электроэнергии
34	Туроператорская деятельность	Федеральный закон от 27.07.2006 N 156-ФЗ (лицензирование прекращено с января 2007 г.)	Включение в Единый федеральный реестр туроператоров
35	Турагентская деятельность		Разрешительный режим отсутствует
36	Деятельность по проектированию зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения	Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 148-ФЗ (лицензирование прекращено с января 2010 г.)	Допуск СРО к работам, влияющим на безопасность объектов капитального строительства
37	Строительство зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения		
38	Инженерные изыскания для строительства зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения		

* Лицензия требовалась, кроме случаев, если указанная деятельность осуществлялась для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Сфера строительства является наглядным подтверждением того, что переход от лицензирования к иным правовым режимам не всегда приводит к снижению административных барьеров. Так, Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» прекратил лицензирование деятельности в сфере строительства. Взамен этого было установлено, что для осуществления такой деятельности организации должны вступить в саморегулируе-

мые организации в сфере строительства, проектирования, инженерных изысканий.

Для получения лицензии заявитель должен был заплатить государственную пошлину, размер которой по состоянию на 1 января 2010 г. составлял 1300 руб. Для вступления же в СРО лиц, осуществляющих строительство, претендент должен уплатить вступительный взнос и взнос в компенсационный фонд СРО, а также уплачивать членские взносы. При этом начиная с августа 2010 г. законом установлено, что минимальный размер взноса в компенсационный фонд такой СРО составляет не менее 300 тыс. руб. при условии страхования ответственности или не менее 1 млн. руб. без страхования.

По данным Национального объединения строителей по состоянию на 9 августа 2010 г. общая численность членов СРО, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, составляла 80 536. Вместе с тем по статистике Федерального лицензионного центра при Госстрое России в 2007 и 2008 гг. было выдано 203 070 лицензий в сфере строительства. Данные цифры иллюстрируют, что количество лицензиатов перед отменой лицензирования значительно превышало число организаций, получивших соответствующие допуски СРО. Более ста тысяч организаций перестали заниматься строительной деятельностью⁴.

В 2011 г. Минэкономразвития России подготовило аналитический доклад об итогах анализа практики применения законодательства РФ о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности. В публикации, подготовленной на основе доклада, указывалось, что введение механизмов саморегулирования в строительной сфере к моменту подготовки доклада не позволило преодолеть большую часть сложившихся в отрасли проблем и недостатков. Авторы доклада констатировали, что в сфере строительства сохранялся «ряд проблем, объективно требующих решения, в том числе неконкурентные условия для малого бизнеса, для отдельных представителей которого необходимость осуществления выплат в компенсационный фонд саморегулируемой организации и членских взносов является достаточно затратным мероприятием, практика торговли допусками, реализация коррупционных механизмов новыми операторами барьеров – исполнительными лицами саморегулируемых организаций и т.п.»⁵.

В анализируемый период также имели место попытки сокращения лицензируемых видов деятельности за счет принятия технических регламентов. В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» со дня вступления в силу технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности, должно было прекратиться лицензирование следующих видов деятельности:

- 1) разработка авиатехники, в том числе авиатехники двойного назначения;
- 2) производство авиатехники, в том числе авиатехники двойного назначения;

- 3) ремонт авиатехники, в том числе авиатехники двойного назначения;
- 4) испытание авиатехники, в том числе авиатехники двойного назначения;
- 5) эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов;
- 6) эксплуатация химически опасных производственных объектов;
- 7) деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности;
- 8) производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений;
- 9) производство маркшейдерских работ;
- 10) геодезическая деятельность, за исключением геодезической деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 11) картографическая деятельность, за исключением картографической деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 12) производство медицинской техники;
- 13) техническое обслуживание медицинской техники;
- 14) деятельность по изготовлению и ремонту средств измерений.

Однако на практике эти планы так и не были реализованы: в одних случаях технические регламенты приняты не были, в других – принятие регламента не повлекло отмену режима лицензирования.

Показательным примером стала ситуация, сложившаяся с лицензированием в сфере обеспечения пожарной безопасности. В период действия Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» вступил в силу Технический регламент о требованиях пожарной безопасности. По логике закона после вступления в силу данного нормативно-технического акта должно было прекратиться лицензирование производства работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений. Однако, как следовало из разъяснений МЧС России⁶, лицензирование данной деятельности сохранилось и осуществляется по настоящее время.

В действующем Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» остался только один вид деятельности, в отношении которого лицензирование должно быть прекращено со дня вступления в силу соответствующего регламента, – производство и техническое обслуживание медицинской техники.

Новации Федерального закона от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ может быть оценен двояко. При наличии неоспоримо прогрессивных норм в Законе имеются положения, которые могут затруднить ведение бизнеса по сравнению с ранее действовавшим законом.

В новом Законе количество лицензируемых видов деятельности снижено с 81 до 49. Однако такое существенное снижение объясняется прежде всего объединением лицензируемых видов деятельности в укрупненные группы по сферам экономической деятельности. Действительно прекращено лицензирование только в отношении следующих 7 видов деятельности:

- 1) экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию;
- 2) коллекционирование оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию;
- 3) изготовление протезно-ортопедических изделий по заказам граждан;
- 4) транспортировка грузов (перемещение грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования, за исключением уборки прибывших грузов с железнодорожных выставочных путей, возврата их на железнодорожные выставочные пути;
- 5) деятельность по производству и реализации специального игрового оборудования, предназначенного для осуществления игорного бизнеса;
- 6) деятельность по изготовлению и ремонту средств измерений;
- 7) деятельность по обеспечению авиационной безопасности.

Важной новеллой Закона является сокращение перечня видов деятельности, в отношении которых лицензирование осуществляется в соответствии с отраслевыми федеральными законами. Число видов деятельности, лицензируемых в особом порядке, сократилось с 22 до 11.

Однако часть таких видов деятельности исчезла из Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» по причине юридико-технического характера. В ранее действовавшем законе в перечень изъятий из общего порядка лицензирования было включено лицензирование, не являющееся публично-властным разрешительным режимом, адресованным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Так, в указанный перечень были включены лицензирование нотариусов, выдача гражданам лицензии на ношение и хранение оружия, выдача лицензий на охоту и даже предоставление лицензий на использование результатов интеллектуальной деятельности. Сейчас соответствующие сферы лицензирования из Закона исключены. Однако в отношении такого рода разрешительных режимов в правовом поле ничего содержательно не изменилось.

Действительно унифицировано лицензирование только трех видов деятельности: деятельность в области связи, частная охранная и детективная (сыскная) деятельность. Однако указанные виды деятельности подлежат лицензированию с учетом особенностей, установленных иными федеральными законами.

Бесспорным плюсом нового Закона является неограниченность срока выдаваемых лицензий. Ранее лицензии выдавались сроком на пять лет. Бессрочность действия лицензии существенно облегчает ведение бизнеса.

Прогрессивными нормами Закона являются положения о возможности подачи документов в электронном виде, об организации взаимодействия

при лицензировании посредством обмена электронными документами, о возможности ведения лицензионного дела в электронном виде, об обязанности ведения реестра лицензий в электронном виде.

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» содержит более детальные требования к составу лицензионного дела. Подробнее урегулированы вопросы, связанные с переоформлением лицензии. Значительно четче регламентированы вопросы осуществления лицензионного контроля.

Позитивной оценки заслуживает новый принцип лицензирования – недопустимость взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и порядке, которые установлены законодательством о налогах и сборах. Также положительно можно оценить введение бесплатного предоставления сведений из реестров лицензий.

Вместе с тем ряд положений Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» вызывает существенные нарекания. Цели лицензирования, зафиксированные в ст. 2 Закона, сформулированы настолько широко, что под них можно подвести практически любую деятельность. Так, согласно Закону, «лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан, окружающей среде, обороне и безопасности государства, возможность причинения которого связана с осуществлением отдельных видов деятельности».

Определение лицензии (п. 2 ст. 3) и определение момента принятия решения о предоставлении лицензии (ч. 3 ст. 14) связывают возможность осуществлять лицензируемую деятельность с моментом выдачи лицензии, а не с моментом внесения соответствующей записи в реестр лицензий. Таким образом, в Законе установлен приоритет бумажных документов, а не электронных записей. Вместе с тем в рамках создания электронного правительства юридически значимым действием лицензирующего органа должно быть не подписание приказа о выдаче лицензии или сама выдача лицензии, а внесение записи в реестр лицензий.

Укрупнение лицензируемых видов деятельности в действующем Законе было сделано, видимо, из-за стремления сократить количество соответствующих видов деятельности, хотя бы даже и искусственными методами. Из-за этого законодателю пришлось пойти на допущение детализации такой деятельности на уровне подзаконных актов.

По сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» произошло существенное изменение регулирования в части детализации работ (услуг), выполняемых (оказываемых) в составе общего лицензируемого вида деятельности. Согласно ч. 2 ст. 17 данного Закона, перечень работ и услуг в составе общего лицензируемого вида деятельности, для осуществления которых требовалось специальное указание в лицензии, мог закрепляться положениями о лицензировании только в отношении 8 видов

деятельности. В иных случаях лицензия выдавалась в целом на соответствующий вид лицензируемой деятельности, что автоматически позволяло лицензиату осуществлять весь комплекс работ (услуг) в рамках такой деятельности.

Новым же Законом допускается разбивка общего лицензируемого вида деятельности на отдельные работы (услуги) по всем лицензируемым видам деятельности. Например, Положением о лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений⁷ предусмотрено 11 подвидов лицензируемой деятельности. В данном случае лицензиат получает лицензию на конкретный подвид деятельности или их комплекс.

Такая детализация оправдана в отдельных случаях, когда в рамках одного вида деятельности объединены разнородные виды работ, к которым предъявляются кардинально различные требования. Однако такой подход не имеет смысла и способен создать лишние издержки для предпринимателей в случае дробления лицензируемого вида деятельности на работы, к которым предъявляются одинаковые требования.

Наконец, в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» был увеличен срок выдачи лицензии. Если ранее решение о предоставлении лицензии должно было быть принято в течение 45 календарных дней, то теперь такое решение принимается в течение 45 рабочих дней, что на практике равняется примерно 63 календарным дням.

После принятия нового Закона о лицензировании серьезных изменений в анализируемой сфере уже не было. Но в качестве довольно важных поправок можно отметить изменения, предусмотренные Федеральным законом от 19 октября 2011 г. № 283-ФЗ и Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ.

Первый из них предусмотрел важную для бизнеса норму о том, что лицензии, которые были предоставлены и срок действия которых не истек до дня вступления в силу нового Закона о лицензировании, действуют бессрочно. Бесспорно, что данная норма может быть оценена только положительно в силу того, что она значительно снизила издержки бизнеса на кампанию по переоформлению лицензий.

Второй закон заложил основу мониторинга лицензирования отдельных видов деятельности с использованием специализированной федеральной государственной информационной системы⁸.

Статистические данные о системе лицензирования отдельных видов деятельности в Российской Федерации

Согласно данным системы мониторинга лицензирования, ведение которой осуществляет Минэкономразвития России, всего в Российской Федерации на конец первого полугодия 2013 г. действовала 718 771 лицензия⁹.

При этом на 1 июля 2013 г. в Едином государственном реестре юридических лиц содержались записи о 4 590 612 действующих юридических

лицах (включая 3 911 477 коммерческих и 679 135 некоммерческих организаций). На эту же дату в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей имелись записи о 3 510 280 предпринимателях¹⁰. Таким образом, на 1000 субъектов экономической деятельности приходится 88,7 лицензии.

Всего по состоянию на 5 октября 2013 г. в системе мониторинга лицензирования содержались данные по 80 видам лицензируемой деятельности. В таблице 3 представлены статистические данные о количестве действующих лицензий по тем видам лицензирования, в отношении которых имеется 1000 и более действующих лицензий.

Таблица 3

**Рейтинг видов лицензирования по числу действующих лицензий
(по данным за 1-е полугодие 2013 г.)**

№	Краткое наименование лицензируемого вида деятельности	Кол-во лицензий	Доля от общего кол-ва лицензий	Лицензирующие органы
1	Медицинская деятельность организаций государственной системы здравоохранения (за исключением медицинских организаций, подведомственных субъекту РФ и находившихся по состоянию на 1 января 2011 г. в муниципальной собственности)	106 138	14,76	Росздравнадзор
2	Розничная продажа алкоголя	88 730	12,34	Субъекты Федерации
3	Образовательная деятельность (кроме образовательных организаций ВПО, отдельных организаций СПО, иностранных образовательных организаций, российских образовательных организаций за пределами РФ)	67 376	9,37	Субъекты Федерации
4	Эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов	49 380	6,87	Ростехнадзор
5	Медицинская деятельность медицинских организаций (за исключением медицинских организаций, подведомственных ФОИВ и государственным академиям наук)	49 165	6,84	Субъекты Федерации
6	Перевозки пассажиров автомобильным транспортом	45 645	6,35	Ространснадзор
7	Услуги связи	38 880	5,40	Роскомнадзор
8	Фармацевтическая деятельность (в части деятельности оптовой торговли лекарственными средствами для медицинского применения, аптеками федеральных организаций здравоохранения)	35 826	4,98	Росздравнадзор
9	Деятельность по обеспечению пожарной безопасности зданий и сооружений	27 323	3,80	МЧС России

10	Деятельность по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации	24 770	3,44	ФСБ России
11	Частная охранная деятельность	23 688	3,29	МВД России
12	Фармацевтическая деятельность (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными ФОИВ и государственным академиям наук)	19 258	2,67	Субъекты Федерации
13	Деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности	16 455	2,28	Росприроднадзор
14	Оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I, II и III, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными ФОИВ и государственным академиям наук, а также в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в список IV)	12 326	1,71	Росздравнадзор
15	Деятельность в области использования атомной энергии	8 655	1,20	Ростехнадзор
16	Деятельность в области оборота лома черных и цветных металлов	8 644	1,20	Субъекты Федерации
17	Торговля огнестрельным оружием и его основными частями	6 928	0,96	МВД России
18	Теле- и радиовещание	6 440	0,89	Роскомнадзор
19	Проведение экспертизы промышленной безопасности	6 403	0,89	Ростехнадзор
20	Деятельность, связанная с обращением ветеринарных лекарственных средств	5 765	0,80	Россельхознадзор
21	Оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I, II и III, за исключением деятельности организаций оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными ФОИВ и государственным академиям наук)	5 427	0,75	Субъекты Федерации
22	Деятельность в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих)	5 255	0,73	Роспотребнадзор

23	Деятельность, связанная с использованием возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных	4 715	0,65	Роспотребнадзор
24	Деятельность в области оборота боеприпасов, взрывчатых материалов и пиротехнических изделий	4 658	0,64	МВД России
25	Эксплуатация химически опасных производственных объектов	4 438	0,61	Ростехнадзор
26	Деятельность по сохранению объектов культурного наследия Российской Федерации	3 935	0,54	Минкультуры России
27	Производство и техническое обслуживание медицинской техники	3 880	0,53	Росздравнадзор
28	Производство маркшейдерских работ	3 593	0,49	Ростехнадзор
29	Образовательная деятельность (в части образовательных организаций ВПО, отдельных организаций СПО, иностранных образовательных организаций, российских образовательных организаций за пределами РФ)	3 472	0,48	Рособрнадзор
30	Деятельность по тушению пожаров	3 291	0,45	МЧС России
31	Погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте	3 144	0,43	Ространснадзор
32	Деятельность в области вооружения и военной техники	2 425	0,33	Рособоронзаказ
33	Деятельность по технической защите конфиденциальной информации	2 065	0,28	ФСТЭК России
34	Геодезические и картографические работы федерального назначения	1 849	0,25	Росреестр
35	Частная детективная (сыскная) деятельность	1 707	0,23	МВД России
36	Деятельность по закупке, хранению и поставке алкогольной и спиртосодержащей продукции	1 700	0,23	Росалкогольрегулирование
37	Перевозки опасных грузов внутренним водным и морским транспортом	1 308	0,18	Ространснадзор
38	Деятельность по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации	1 139	0,15	ФСТЭК России

В отношении каждого из оставшихся 42 видов деятельности действует менее 1000 лицензий. При этом менее 100 лицензий имеется по 17 видам деятельности.

В таблице 4 представлены данные о рейтинге федеральных органов исполнительной власти по количеству действующих лицензий, выданных такими органами.

Таблица 4

**Рейтинг федеральных органов исполнительной власти
по числу действующих лицензий ими выданных
(по данным за 1-е полугодие 2013 года)**

№	Наименование ФОИВ	Кол-во лицензий	Доля от общего кол-ва лицензий (%)
1	Росздравнадзор	158 170	32,94
2	Ростехнадзор	72 898	15,18
3	Ространснадзор	51 708	10,76
4	Роскомнадзор	45 444	9,46
5	МВД России	36 981	7,70
6	МЧС России	30 614	6,37
7	ФСБ России	24 770	5,15
8	Росприроднадзор	16 455	3,42
9	Роспотребнадзор	9 970	2,07
10	Россельхознадзор	5 926	1,23
11	ФСФР России []	5 853	1,21
12	Минкультуры России	3 935	0,81
13	Рособрнадзор	3 472	0,72
14	ФСТЭК России	3 204	0,66
15	Росалкогольрегулирование	2 580	0,53
16	Рособоронзаказ	2 425	0,50
17	Росреестр	1 849	0,38
18	Минпромторг России	1 188	0,24
19	Роскосмос	985	0,20
20	Рослесхоз	870	0,18
21	Росгидромет	848	0,17
22	ФНС России	26	0,00

Анализируя текущую деятельность лицензирующих органов по всем видам лицензирования, необходимо отметить следующее. В 1-м полугодии 2013 г. было рассмотрено 44 039 заявлений о предоставлении лицензии, 16 501 заявление о продлении срока действия лицензии и 59 196 заявлений о переоформлении лицензий.

Наиболее распространенной причиной переоформления лицензий явилось изменение адресов мест осуществления лицензируемой деятельности (21 242 заявления, или 35,9% заявлений, о переоформлении лицензий).

В 33,4% случаев лицензиаты обращались за переоформлением лицензии, если им требовалось изменить перечень выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности (19 790 заявлений). 30,7% случаев переоформления лицензий (18 164 заявления) было вызвано реорганизацией или изменением регистрационных данных (наименования, адреса места нахождения и т.д.).

Рассмотрение и принятие решений по всем указанным заявлениям, проведение лицензионных проверок осуществляли 16 344 специалиста. На финансирование исполнения полномочий по лицензированию из бюджета было выделено 23 млрд. 653 млн. руб. Стоимость рассмотрения одного заявления о предоставлении, продлении, переоформлении лицензий (с учетом необходимых проверок), проведения одной лицензионной проверки (вне связи с рассмотрением заявлений) составила в среднем 119,3 тыс. руб.

Количество отказов незначительно: в предоставлении лицензии отказывают в 9% случаев, в продлении срока действия лицензии – в 6%, в переоформлении лицензии – в 3% случаев.

Выездные проверки соискателя лицензии проводились только в 68% случаев, и только в 6% случаев (от количества поданных заявлений о выдаче лицензий) это оборачивалось для соискателя выявлением несоответствия лицензионным требованиям.

В 1-м полугодии 2013 г. было проверено 42 629 лицензиатов (помимо проверок в связи с рассмотрением заявлений о предоставлении, продлении или переоформлении лицензий). Таким образом, за шесть месяцев было проверено в плановом и внеплановом порядке 6% всех лицензиатов. У 18 265 лицензиатов были выявлены нарушения лицензионных требований. Всего выявлено 8 171 грубое нарушение лицензионных требований, в том числе 727 нарушений, повлекших причинение вреда (из них 687 нарушений повлекли вред жизни и здоровью граждан). Из 718 771 действующей лицензии в отчетном периоде 227 лицензий были аннулированы по решению суда.

Проблемы системы лицензирования отдельных видов деятельности и пути их решения

Привязка к месту осуществления лицензируемого вида деятельности

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» продолжает практику жесткой привязки осуществления лицензируемых видов деятельности к определенным местам.

Согласно п. 8 ст. 3 данного Закона, место осуществления лицензируемого вида деятельности – это объект (помещение, здание, сооружение, иной объект), который предназначен для осуществления лицензируемого вида деятельности и (или) используется при его осуществлении, соответствует лицензионным требованиям, принадлежит соискателю лицензии или лицензиату на праве собственности либо ином законном основании, имеет почтовый адрес или другие позволяющие идентифицировать объект данные.

В заявлении о предоставлении лицензии должны быть указаны предполагаемые места осуществления лицензируемой деятельности, и лицен-

зирующий орган вправе провести выездную проверку таких мест. При положительном решении о выдаче лицензии в ее приложении указывается место или перечень мест осуществления лицензируемой деятельности. Лицензиат не вправе осуществлять лицензируемую деятельность в других местах, не пройдя процедуру переоформления лицензии и не включив указание на новое место в бланк лицензии.

Представляется, что указанные требования создают неоправданные обременения не только для бизнеса, но и для самих лицензирующих органов, которые вынуждены тратить трудовые ресурсы и расходовать бюджетные средства на рассмотрение соответствующих заявлений, количество которых довольно велико (в 2012 г. оно составило 42 737 заявлений, а в 1-м полугодии 2013 г. – 21 242 заявления).

Допуская такую практику для отдельных видов лицензируемой деятельности, не следует ее распространять на всю сферу лицензирования. Для части лицензируемых видов деятельности в принципе неприменимо понятие «место осуществления лицензируемого вида деятельности». Такая деятельность может осуществляться в местах, которые невозможно определить заранее (в том числе по месту нахождения контрагентов лицензиата). Показательными примерами могут служить частная охранная деятельность, деятельность по обеспечению пожарной безопасности зданий и сооружений или деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом.

В других случаях место осуществления деятельности определить возможно, но наличие соответствующего здания или помещения, его характеристики не влияют на безопасность осуществляемого вида деятельности. Примером может являться деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности, среди лицензионных требований к которой отсутствует требование наличия у соискателя лицензии зданий или помещений.

Для подобных случаев следует в принципе исключить необходимость указания места осуществления лицензируемой деятельности. В реальности место осуществления того или иного вида деятельности имеет значение только тогда, когда положением о лицензировании установлены требования к местам осуществления данного вида деятельности (например, требования об оснащении конкретным оборудованием, техническими средствами и ресурсами). В иных случаях использование понятия «место осуществления лицензируемой деятельности» не имеет никакого смысла и создает лишь дополнительный административный барьер, так как вызывает необходимость в соответствующих случаях прибегать к переоформлению лицензии. Необходимо предусмотреть в законодательстве, что в таких случаях деятельность может осуществляться на всей территории страны без каких-либо ограничений.

Между тем следует отметить неудобство ограничения мест осуществления лицензируемой деятельности и для других видов деятельности. Например, аптечные киоски часто размещаются на арендованных площадях торговых центров. Специфика малого и среднего предпринимательства такова, что, исходя из маркетинговой ситуации, место розничной прода-

жи товаров может мобильно меняться. Рост арендной платы, открытие крупной аптеки рядом с аптечным киоском и т.д. могут приводить к решению об аренде для фармацевтической деятельности иных помещений. Между тем в этом случае, согласно действующему регулированию, предприниматель должен переоформить лицензию. Существенные проблемы также испытывают лицензиаты со множеством мест осуществления лицензируемой деятельности (например, крупные аптечные сети).

Представляется, что законодательство по этому вопросу должно быть мягче. Совершенно необязательно включать сведения о местах осуществления лицензируемой деятельности в бланки лицензий и в решения о выдаче лицензий. Достаточно просто учитывать такие данные в реестре лицензий в виде отдельных информационных записей. В этом случае при изменении мест осуществления лицензируемой деятельности предпринимателя можно освободить от обязанности проходить утомительную процедуру переоформления лицензии. Достаточно обязать лицензиата только направлять уведомления в лицензирующий орган о соответствующих изменениях. При этом лицензирующий орган должен иметь право проверить новое место осуществления деятельности во внеплановом порядке.

Укрупнение видов лицензируемой деятельности

Укрупнение лицензируемых видов деятельности привело к тому, что действующим Законом о лицензировании стала допускаться разбивка в положениях о лицензировании общего лицензируемого вида деятельности на подвиды работ (услуг). В то же время статья 8 данного Закона не предусматривает, что лицензионные требования должны соответствовать конкретным подвидам работ (услуг) в составе общего вида лицензируемой деятельности.

На практике это приводит к тому, что положения о лицензировании, предусматривая несколько разных подвидов лицензируемой деятельности, в то же время устанавливают к ним общие лицензионные требования, что в принципе лишает смысла выделение отдельных работ (услуг) в составе лицензируемой деятельности.

Необходимо ограничить произвольную детализацию видов лицензируемой деятельности на конкретные подгруппы работ (услуг). Для этого следует законодательно разрешить детализацию общего лицензируемого вида деятельности на подвиды работ (услуг) только при условии, если это вызвано необходимостью установления различных лицензионных требований к соответствующим подгруппам работ (услуг).

Неопределенность форм и методов проверки соблюдения соискателем лицензии лицензионных требований

В соответствии с ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ в отношении соискателя лицензии, представившего заявление о предоставлении лицензии, или лицензиата, представившего заявление о переоформлении лицензии, лицензирующим органом проводятся документарные проверки и внеплановые выездные проверки.

При этом нигде в Законе не определено, в каких случаях необходимо проводить выездную проверку, а в каких случаях можно ограничиться документарной. Между тем именно в ходе выездной проверки проверяются помещения, здания, сооружения, технические средства, оборудование, иные объекты, которые предполагается использовать соискателем лицензии или лицензиатом при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Таким образом, вопрос о необходимости проводить выездную проверку решает лицензирующий орган в дискреционном порядке. Выше уже указывалось, что выездные проверки соискателя лицензии проводятся в 68% случаев. На взгляд авторов, свобода лицензирующего органа самостоятельно определять необходимость проведения выездной проверки может приводить к злоупотреблениям.

Необходимо конкретизировать формы и методы проверки соблюдения лицензионных требований соискателем лицензии или лицензиатом (при продлении лицензии или переоформлении лицензии). Для этого в положениях о лицензировании должно быть установлено, какими мероприятиями по контролю проверяется соответствие соискателя лицензии конкретным нормативным требованиям. В частности, должно быть установлено, требуется ли проведение выездной проверки мест осуществления данного вида лицензируемой деятельности.

Отсутствие взаимодействия между лицензирующими и налоговыми органами

В соответствии с пп. «м» п. 1 ст. 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в Едином государственном реестре юридических лиц должны содержаться сведения о лицензиях, полученных юридическим лицом. Аналогичная норма предусмотрена и в отношении Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Однако в действующем Законе о лицензировании отсутствует какое-либо регулирование порядка передачи сведений из реестров лицензий в ЕГРЮЛ или ЕГРИП. Не предусмотрена и обратная связь ЕГРЮЛ и ЕГРИП с реестрами лицензий. Между тем в отношении определенных сведений, учитываемых в реестрах лицензий, ЕГРЮЛ и ЕГРИП являются базовыми государственными информационными ресурсами.

Согласно законодательству, лицензиаты в случае внесения изменений в регистрационные данные в течение 15 рабочих дней со дня внесения изменений в ЕГРЮЛ обязаны подать заявление о переоформлении лицензии. Срок переоформления лицензии составляет 10 рабочих дней. При этом старая лицензия действует только 15 рабочих дней со дня внесения изменений в ЕГРЮЛ.

Таким образом, если лицензиат по каким-либо причинам задержал подачу заявления о переоформлении лицензии, то через 15 рабочих дней со дня внесения изменений в ЕГРЮЛ он не вправе заниматься лицензируемой деятельностью.

Полагаем, что лицензиаты должны быть освобождены от обязанности самостоятельно подавать заявление о переоформлении лицензий в случае их реорганизации или внесения иных изменений в ЕГРЮЛ. В этом случае лицензии должны переоформляться без заявления, на основании сведений, поступивших из налоговых органов в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

Должно быть налажено информационное взаимодействие на уровне информационных систем лицензирующих органов и ФНС России. Необходимо добиться того, чтобы сведения о предоставлении лицензии, ее продлении, переоформлении, приостановлении, аннулировании отображались в ЕГРЮЛ и ЕГРИП одновременно с внесением сведений в реестры лицензий.

* * *

Таким образом, в последние годы режим лицензирования претерпел значительные изменения, которые в целом можно оценить позитивно: сокращался перечень лицензируемых видов деятельности, активно принимались соответствующие административные регламенты, в деятельность лицензирующих органов внедрялись электронные технологии. Однако принятых мер явно недостаточно: необходимо продолжение работы, направленной как на уточнение и сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, так и на совершенствование процедур, связанных с выдачей лицензий, их переоформлением, контролем их исполнения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в России / А.В. Клименко, А.Б. Жулин, Е.П. Ханова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т государственного и муниципального управления. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 358 с.
2. Об итогах анализа практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности: аналитический доклад / Е.В. Ковтун, С.В. Мигин, Д.В. Соболев, Д.В. Скрипичников и др. – М., 2011. – 230 с.
3. Спектор Е.И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. – М.: Юрист, 2005. – 181 с.
4. Глушко Е.К. Государственное администрирование: правовые вопросы. – М., 2013. – 160 с.
5. Рыльская М.А. Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 44–52.

LICENSING OF CERTAIN TYPES OF ECONOMIC ACTIVITY: THE HISTORY OF DEVELOPMENT AND CURRENT STATE

Knutov Alexander V.

Researcher at the Institute of Public Administration HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: knutov.al@gmail.com

Chaplinsky Alexander V.

Candidate of Law, Junior Researcher, Institute of Public Administration HSE,
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: chap-aleksandr@yandex.ru

Abstract

Licensing is one of the main administrative tools used for state regulation of the economy. It can serve as a fairly accurate «barometer» of the administrative burden, which the government provides the business with.

This article analyzes the licensing of certain types of economic activities in the context of the whole system of administrative regimes of the economy. The authors conclude that the legal acts regulating the licensing can be a model for the regulation of other administrative regimes.

Special attention is paid to the history of transformation of the licensing system for the past 20 years, including the period of the administrative reform. The paper assesses the effectiveness of the measures taken in the framework of the reform. The authors concluded that, despite some deregulation, in many cases replacing licensing in other administrative regimes has maintained or even increased the amount of administrative pressure.

The authors examined in detail the innovations of the Federal Law of May 4, 2011 N 99- FZ «On Licensing Certain Types of Activities», highlighting its advantages and disadvantages. The main advantages of the law are the reduction of the list of licensed activities, the introduction of perpetual licenses, the use of information technology in the licensing procedures. The main disadvantage of the law is increase in terms of administrative procedures for licensing.

In 2012 the Ministry of Economic Development of Russia has created an information system for collecting data on the licensing of certain types of economic activity. The paper contains an analysis of the statistical data obtained by using this system. It allows us to assess the extent and pattern of functioning of the institution of licensing.

The article also provides an analysis of some current problems of licensing: the restriction of places of the licensed activity; the consolidation of licensed activities; the uncertainty of the forms and methods of verifying compliance with the licensing requirements; the lack of communication between the licensing bodies and the tax authorities. According to the analysis of these problems, the authors formulate proposals to improve the licensing system.

Keywords: government regulation of the economy; licensing; administrative reform; statistical monitoring; monitoring of licensing; license control

REFERENCES

1. *Analiz mehanizmov pravovogo regulirovaniya predprinimatelskoy deyatelnosti v Rossii* [Analysis of the mechanisms of legal regulation of business in Russia] (A.V. Klimenko, A.B. Zhulin, E.P. Hanova et al.) Moscow: ID HSE, 2012.
2. *Ob itogah analiza praktiki primeneniya zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii o samo-reguliruemym organizatsiyah v otdelnykh sferakh i otraslyakh ekonomicheskoy deyatelnosti: analiticheskiy doklad* [On the results of the analysis of the practice of law of the Russian Federation on the self-regulatory organizations in various sectors and branches of economic activity: analytical report] (E.V. Kovtun, S.V. Migin, D.V. Sobol', D.V. Skripichnikov et al.). Moscow, 2011.
3. Spektor E.I. (2005) *Pravovoe regulirovanie rezhima licenzirovaniya v Rossiyskoy Federatsii. Nauchno-prakticheskoe posobie* [Legal regulation of the licensing regime in the Russian Federation. Scientific and practical guide]. Moscow: Jurist'.
4. Glushko E.K. (2013) *Gosudarstvennoe administrirovanie: pravovye voprosy* [Public administration: the legal issues]. Moscow.
5. Rylskaya M.A. (2012) Osobennosti realizatsii specialnykh administrativnykh rezhimov [Peculiarities of the implementation of special administrative regimes] *Administrativnoe i municipalnoe pravo*, n 7, pp. 44–52.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Спектор Е.И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. – М.: Юристъ, 2005. С. 13.
- ² Глушко Е.К. Государственное администрирование: правовые вопросы. – М., 2013. – С. 37–40.
- ³ Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1994. С. 280 – цит. по: Рыльская М.А. Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 19–21.
- ⁴ Анализ механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в России. – М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2012. С. 187.
- ⁵ Об итогах анализа практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности: аналитический доклад / Е.В. Ковтун, С.В. Мигин, Д.В. Соболев, Д.В. Скрипичников и др. – М., 2011. С. 148.
- ⁶ Письмо МЧС России от 11.03.2010 № 19-1-15-1282 «О лицензировании деятельности по производству работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений».
- ⁷ Постановление Правительства России от 30.12.2011 № 1225 «О лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений».
- ⁸ Подробнее см.: Постановление Правительства России от 28.01.2013 № 52 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы “Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности”».
- ⁹ По состоянию на 5 октября 2013 г. в ФГИС «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности» отсутствовали данные о лицензировании 7 видов деятельности: производство лекарственных средств для медицинского применения (Минпромторг России); перевозка воздушным транспортом пассажиров и грузов (Росавиация); оказание услуг по трудоустройству за пределами территории РФ (ФМС России); производство и реализация защищенной от подделок полиграфической продукции (ФНС России); деятельность в сфере защиты информации с использованием шифрования и в сфере использования специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (ФСБ России).
- ¹⁰ Статистические данные о содержании Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей размещены на официальном Интернет-сайте ФНС России по адресу: http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat/#1