

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2022 Джикаева Фатима Зауровна

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса
Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова,
Россия, Владикавказ
E-mail: djikaeva.fatima@yandex.ru

© 2022 Кулумбегова Лана Валерьевна

ассистент кафедры гражданского права и процесса
Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова,
Россия, Владикавказ
E-mail: lanakulumbegova@yandex.ru

Поддержка предпринимательства и бизнеса становится одним из наиболее значимых векторов в рамках процесса совершенствования законодательства в сфере лицензирования. Возросшее санкционное давление послужило драйвером для активации и ускорения данного процесса. В этом аспекте особую важность приобретает как снижение административной и финансовой нагрузки, так и сохранение государственных контрольных функций за важными общественными процессами.

Ключевые слова: лицензирование, предпринимательство, требования, соискатель, межведомственное взаимодействие, лицензия, реестровая модель лицензирования, разрешительная деятельность, автоматизация процессов, выписка, реестр.

В 2022 году вступило в силу множество правовых норм, принятых в связи с реализацией масштабной реформы лицензионно-разрешительной деятельности по принципу «регуляторной гильотины». Была проведена работа по анализу ранее действовавших обязательных предписаний для субъектов предпринимательской деятельности, разработке и реализации новых, актуальных лицензионных требований, которые в наибольшей степени соответствуют нынешним реалиям и достижению баланса общественных интересов и интересов предпринимателей.

Лицензирующий орган является ключевым участником правоотношений в этой сфере: им осуществляется множество различных функций, опосредующих процессы выдачи, приостановления, возобновления, прекращения действия специального разрешения, предоставляющего возможность ее владельцу осуществлять конкретные виды деятельности и др. Если обратиться к законодательному определению понятия «лицензия», то можно сделать вывод о том, что она представляет собой разновидность разрешения.

В процессе лицензирования органу государственной власти необходимо учитывать особенности той или иной сферы. Несмотря на то,

что функционирует единый федеральный закон, регламентирующий отношения, возникающие в связи с осуществлением лицензирования, органом исполнительной власти на федеральном уровне приняты постановления, содержащие порядок лицензирования отдельных видов деятельности: образовательной, фармацевтической, деятельности в области гидрометеорологии и др.

Кроме того, лицензирование определенных видов деятельности подлежит отдельному законодательному регулированию: использование атомной энергии, производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пользование недрами и другие.

В указанных сферах существует необходимость учета их специфики, степени общественной опасности и важности. Так, при лицензировании кредитной деятельности происходит дифференциация разрешительных документов в зависимости от объема предоставляемых возможностей соискателю на получение лицензии. С 2017 года начался процесс разделения коммерческих банков. Одним из определяющих параметров для возможности ходатайствования о получении статуса банка с универсальной лицензией было достижение установленного минимального размера уставного капитала — 1 млрд. рублей.

Это позволило реализовать пропорциональное регулирование путем установления различных резервных требований, требований о минимальном размере собственных средств, к нормативам ликвидности, достаточности капитала и др.

При лицензировании в сфере использования атомной энергии, императивным условием для предоставления разрешительного документа на право осуществления данного вида деятельности является проведение экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии, которая заключается в анализе документов заявителя (в том числе документов, обосновывающих безопасность объектов использования атомной энергии и др.).

Лицензирование деятельности по проведению организованных торгов осуществляется с учетом множества параметров (соблюдение которых является обязательным), касающихся организационно-правовой формы, величины и структуры собственных средств, правил организованных торгов, наличия структурных подразделений, осуществляющих лицензируемую деятельность, организации внутреннего контроля и др.¹.

Ранее выдача лицензий (лицензии биржи и лицензии торговой системы) осуществлялась Федеральной службой по финансовым рынкам. Но в 2013 году данные функции были переданы Банку России.

Профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг также осуществляется на основании лицензии. Одной из особенностей деятельности лицензирующих органов в данной сфере является дополнительное основание для отказа в выдаче разрешительного документа специальному субъекту — кредитной организации. Речь идет об аннулировании или отзыве лицензии на осуществление банковских операций.

С марта 2022 года законодатель предоставил Правительству РФ возможность сокращать ранее установленный императивный для всех лицен-

зируемых видов деятельности срок проверки документов (45 рабочих дней). Так, например, Правительство уменьшило данный срок по отношению к лицензированию предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами до 30 дней².

Кроме того, Правительством РФ в 2021 году было принято решение о проведении эксперимента по оптимизации автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования³. В рамках эксперимента планировалось разработать и внедрить механизм, с помощью которого предполагалось ускорить и упростить процесс лицензирования. Одно из основных требований к участникам эксперимента связано со сроком предоставления разрешительного документа: не более 15 дней (за исключением случаев подачи документов заявителями, обладающими определенными характеристиками и на некоторые виды деятельности).

На первом этапе, который стартовал 10 августа 2021 года, участникам эксперимента (в том числе лицензирующим органам) необходимо было обеспечить возможность подачи заявления и прилагаемых к нему документов в электронном формате через единый портал государственных и муниципальных услуг для запуска процесса предоставления лицензии. На данной стадии существует дифференциация порядка подписания заявления: при представлении интересов требуется усиленная квалифицированная электронная подпись, а при подаче документа непосредственно физическим лицом — усиленная неквалифицированная электронная подпись. Затем заявление (интерактивная форма) подлежит рассмотрению соответствующим уполномоченным органом с помощью интеграции с единым порталом (межведомственное взаимодействие).

Лицензирующий орган уведомляет соискателя о результатах межведомственного взаимодействия. В случае непредоставления сведений

¹ Федеральный закон от 21.11.2011 N 325-ФЗ «Об организованных торгах». Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102152043&rdk=&link_id=8

² Постановление Правительства РФ от 28.10.2014 N 1110 (ред. от 05.02.2022) «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами». СПС Консультант плюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170370/579bb6457855562837f1f2210f1773811cea3fb6/

³ Постановление Правительства РФ от 30.07.2021 N 1279 (ред. от 02.12.2021) «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования». СПС Консультант плюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_391970/

в результате такого взаимодействия, заявитель может представить дополнительные документы и пояснения. Для удобства соискателей на получение лицензий, на едином портале предусмотрена возможность просмотра данных о статусе рассмотрения заявлений.

Второй этап предполагает активное функционирование межведомственного электронного взаимодействия с информационными системами (спустя четыре месяца после старта первого этапа). Так, субъекты предпринимательской деятельности, претендующие на получение лицензий, выдаваемых участниками эксперимента, получили возможность подавать заявления в электронном формате, а также были избавлены от необходимости прохождения длительных процедур и подачи дополнительных документов. Предприниматели освобождены от процедур, требующих сканирования и передачи большого количества документов благодаря использованию ведомственных информационных систем. В будущем планируется дополнительное привлечение участников эксперимента (на базе Единого портала государственных и муниципальных услуг).

У субъектов предпринимательской деятельности появилась возможность получения лицензии на работы и услуги, которые являются составными частями лицензируемого вида деятельности. Существуют следующие основания для этого: во-первых, результат проведенной оценки свидетельствует, что соискатель соответствует установленным требованиям лишь в части. Во-вторых, имеется соответствующая просьба претендента, которая доводится до сведения оценивающего субъекта либо в заявлении, либо в установленной форме в ходе проверки¹. Если обратиться к статье 12 федерального закона № 99-ФЗ, содержащей исчерпывающий перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, а также соответствующим положениям о лицензировании конкретных видов деятельности, можно отметить, что большая часть из них охватывает целый комплекс работ и услуг. Таким образом, упрощена процедура получения лицензии

в определенных сферах. Этот шаг позволит стимулировать предпринимательскую деятельность благодаря упрощению процедуры лицензирования для соискателей.

На лицензирующие органы возложена дополнительная обязанность по проведению оценки соблюдения и соответствия лицензионным требованиям. Здесь изменения были связаны с уточнением некоторых юридических понятий: в рамках принятых законодательных изменений был заменен термин «проверка» на «оценку», что в большей степени отражает характер осуществляемых действий². Введенная оценка, осуществляемая на основании представленных документов, позволяет детально изучить деятельность соискателя на получение лицензии и, следовательно, выявить те направления, по которым есть несоответствия требованиям. Вносимые изменения, в том числе связаны с особенностями осуществления контрольных мероприятий. Как правило, они осуществляются по отношению к лицам, которые уже приступили к осуществлению определенной лицензируемой деятельности, а «оценка» соблюдения лицензионных требований проводится до ее начала. Если ранее лицензионный контроль проводился в форме внеплановых проверок, то с 2022 года данная функция реализуется с помощью оценки соответствия требованиям, которая в некоторых предусмотренных законом случаях приравнивается к государственной услуге.

С 2022 года лица освобождаются от плановых контрольных мероприятий, если в их отношении проводится периодическое подтверждение лицензии (как правило, раз в три года). Данная форма оценки соблюдения лицензионных требований предназначена для ограниченного перечня видов деятельности: связанных с производством лекарственных средств, тушением пожаров, средствами обеспечения пожарной безопасности, использованием возбудителей инфекционных заболеваний и др. Нововведенная форма реализуется на основании заявления лицензиата. Законодатель таким образом заменяет плановые контрольные мероприятия на процесс, инициируемый лицензиатом. Таким образом, в данном

¹ Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102147413>

² Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106110081?rangeSize=%D0%92%D1%81%D0%B5>

аспекте возникает вопрос о наличии ограничения срока действия разрешительного документа, поскольку в случае отсутствия обращения (заявления), лицензия будет приостановлена.

Был реализован комплекс мероприятий, направленных на продолжение процесса внедрения и совершенствования реестровой модели лицензирования. Одним из шагов была замена ранее существовавшей процедуры переоформления на «внесение изменений в реестр лицензий». Новшество отличается от ранее функционирующей процедуры тем, что теперь изменения, связанные с реорганизацией, наименованием, адресом лицензиата, и иными юридическими действиями и данными, вносятся в автоматическом порядке. Данная задача реализуется благодаря функционированию государственных информационных систем, на базе которых осуществляется взаимодействие уполномоченных органов в аспекте передачи сведений о лицензиате (межведомственное электронное взаимодействие). Ранее подобные изменения вносились исключительно на основании заявления. На сегодняшний день заявление также может быть подано с целью внесения изменений в реестр лицензий, если, например, изменения касаются места осуществления лицензируемого вида деятельности, перечня выполняемых работ или услуг, или если это не было сделано в автоматическом порядке. Ранее отсутствовал централизованный учет всех лицензий, однако сейчас создан единый реестр, в котором отражены сведения со всех реестров лицензирующих органов, что позволит создать унифицированный формат данных, удобный для осуществления контроля и формирования статистических данных.

Впервые появилась возможность внесения изменений в реестр самим лицензиатом без предоставления заявления. Это данные, касающиеся номера телефона и адреса электронной

почты. Процедуру можно выполнить с помощью личного кабинета в информационной системе. В этом случае государственная пошлина не подлежит уплате. Лицо, которое вносит изменения, подлежит идентификации.

Изменения претерпела процедура предоставления выписки из реестра лицензий. Во-первых, установлен запрет на взимание платы лицензирующим органом. Во-вторых, выписки формируются автоматически и выдаются в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Функционирование реестровой модели создает условия для сокращения бумажного документооборота и снижения объема издержек не только предпринимателей, но и всех лицензиатов.

Информация в данной сфере обладает открытым характером, что является одним из проявлений реализации принципов лицензирования. Исключением являются только законодательно установленные ограничения доступа к некоторым сведениям.

По итогам 2021 года в наибольшей степени лицензированию подлежали сферы образования, медицины и пассажирских перевозок. На их долю в совокупности пришлось около 40% действующих на тот момент лицензий¹.

Совокупность последних изменений в сфере лицензирования отдельных видов деятельности направлена на упрощение процедур получения лицензий предпринимателями, внесения изменений в реестр и иных процессов. При этом учитывается необходимость обеспечения усиленного контроля определенных важных и потенциально опасных видов деятельности. Благодаря проведенным реформам удалось достичь сокращения административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности и оптимизировать работу лицензирующих органов.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102147413>
2. Федеральный закон от 21.11.2011 N 325-ФЗ «Об организованных торгах». Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102152043&rdk=&link_id=8

¹ Государственное регулирование. Дайджест событий (выпуск 26). Официальный сайт Минэкономразвития России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/a12fcded074e0d0e8f91c59e38038ad5/gos_regulirovanie_v26.pdf

3. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106110081?rangeSize=%D0%92%D1%81%D0%B5>
4. Постановление Правительства РФ от 28.10.2014 N 1110 (ред. от 05.02.2022) «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами». СПС Консультант плюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170370/579bb6457855562837f1f2210f1773811cea3fb6/
5. Постановление Правительства РФ от 30.07.2021 N 1279 (ред. от 02.12.2021) «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования». СПС Консультант плюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_391970/
6. *Босенко Е.В., Тадтаева В.В., Шанка И.С.* Модель формирования стратегического альянса в инновационной сфере региона // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 4. № 12. С. 3–8.
7. *Джикаева Ф.З., Кулумбегова Л.В.* Юридическая ответственность субъектов предпринимательской деятельности. Владикавказ, 2021.
8. *Джикаева Ф.З., Кулумбегова Л.В.* Особенности правового статуса, ответственности и защиты прав субъектов предпринимательской деятельности // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 10–9 (78). С. 117–123.
9. *Сугарова И.В., Кулумбекова Т.Е.* Влияние доступности финансовых услуг на экономическое развитие региона // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2019. № 5 (108). С. 94–97.
10. *Сугарова И.В.* Финансовый контроль и место федеральной службы финансово — бюджетного надзора в системе финансового контроля // Налоги и налогообложение. 2015. № 7. С. 556–564.
11. *Коломыц О.Н., Ахполова В.Б., Тадтаева В.В., Шостак Ю.А.* Современные проблемы и тенденции развития корпораций в России // Экономика и предпринимательство. 2020. № 1 (114). С. 125–129.
12. Государственное регулирование. Дайджест событий (выпуск 26). Официальный сайт Минэкономразвития России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/a12fcded074e0d0e8f91c59e38038ad5/gos_regulirovanie_v26.pdf