

Лебедева Е. А. / Lebedeva E. A.

**ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ  
РАЗВИТИЯ****LICENSING AND SELF-REGULATION: PROSPECTS OF DEVELOPMENT***Лебедева Екатерина**Алексеевна,**кандидат юридических наук,  
старший преподаватель ка-  
федры административного  
права Московского государ-  
ственного юридического уни-  
верситета имени О. Е. Кута-  
фина.*

Выделяются две группы норм, регулирующих отношения в сфере лицензирования. Отмечается, что при лицензировании контролируется не сама деятельность управляемых субъектов и ее результаты, а наличие правильно оформленных документов на нее (лицензии), т. е. осуществляется контроль при входе на рынок, а не текущий контроль на самом рынке, что, по мнению автора, еще больше бюрократизирует лицензионную систему. Предлагается к внедрению принцип «свободного входа и полной ответственности за недобросовестное поведение на рынке».

Утверждается, что, несмотря на отсутствие наработанных механизмов внесудебного урегулирования споров в рамках саморегулируемых организаций, механизм обязательного саморегулирования заменил неэффективную во многих случаях систему лицензирования.

**Ключевые слова:** лицензирование, лицензирование отдельных видов деятельности, саморегулирование, саморегулируемые организации, государственное управление экономикой.

*Lebedeva Ekaterina  
Aleksievna,  
c.j.s., (PhD in jurisprudence),  
Senior teacher of the chair of  
administrative law at Mos-  
cow State Juridical University  
named after O. E. Kutafin.*

The author speaks about two groups of norms that regulate relations in the sphere of licensing. Here is noted that when licensing not the very activity of controlled entities and its results are under control, but the availability of its properly completed documents (a license), i.e., the control is implemented at the entrance to market, rather than a current control at the market itself, and this fact, according to the author, even more bureaucratizes the licensing system. The article suggests introducing the principle of “free entry and full responsibility for fraudulent conduct in the market”.

It is argued that despite the lack of developed mechanisms for out of court settlement of disputes within self-regulatory organizations, the mechanism of compulsory self-regulation has replaced the ineffective in many cases licensing system.

**Keywords:** licensing, licensing of certain types of activity, self-regulation, SROs, state management of economy.

Государственное регулирование экономики традиционно воспринимается как одно из проявлений (функций) государственного управления, основной смысл и содержание которого заключается в установлении и обеспечении государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировке их в зависимости от изменяющихся условий. Содержание же государственного регулирования в сфере экономики весьма неоднозначно трактуется в литературе. Это либо императивные и преимущественно административно-правовые способы регулирования, либо установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и их корректировка. Лицензирование и саморегулирование скорее можно отнести ко второй группе.

Проблематика правовой природы лицензирования и места института лицензирования, а также его соотношения с институтом саморегулирования в правовой системе государства тесно связана с вопросом о необходимости и мере государственного вмешательства в происходящие в обществе экономические процессы.

Лицензирование любого вида деятельности обусловлено не произвольным выбором, а объективной необходимостью обеспечения государственного контроля за качеством производимой продукции, оказываемых услуг, производимых работ, добросовестностью субъектов, осуществляющих ту или иную деятельность, а также в отдельных случаях необходимостью ограничения осуществления той или иной деятельности в связи с ее особым характером, угрожающим безопасности государства, здоровью граждан и т. п.

Закрепляя за лицензированием административно-правовую природу, можно выделить следующие его признаки:

1) осуществление и регулирование непосредственно лицензирования происходит при наличии официального государственно-властного органа (т. е. лицензирующего органа), в компетенции которого вынесение в одностороннем порядке решения по возникающим вопросам в рамках регулируемых управленческих отношений (например, решение о приостановлении действия лицензии);

2) наличие одностороннего волеизъявления одного из субъектов правоотношений (лицензирующего органа) по отношению к другому (соискателю лицензии или лицензиату); властный характер выражаемого волеизъявления, влекущий обязательное исполнение;

3) наличие юридического неравенства между участниками правоотношений, при котором один из них (лицензирующий орган) является управляющим, а другой (лицензиат) управляемым;

4) существование установленного общеобязательного порядка действий, которому обязаны следовать участники (т. е. закрепленная в процессуальных нормах процедура лицензирования).

Что касается нормативного регулирования, то нормы, регулирующие отношения в сфере лицензирования, можно условно сгруппировать в общую и особенную части.

Общая часть объединяет нормы, определяющие критерии выделения объектов, правовой статус субъектов лицензионных правоотношений, в том числе лицензирования полномочия лицензионных органов, принципы лицензионного права, сферу действия лицензионного законодательства

и нормотворческие права в лицензионной сфере различных властных субъектов, соотношение федерального и регионального начал в регулировании лицензионных отношений, основные правила действия лицензий в пространстве и во времени, их виды и удостоверяющие лицензию документы. Общая часть также включает процедурные нормы (о порядке и сроках принятия решений о выдаче лицензии, о порядке переоформления документов, о порядке приостановления действия и аннулирования лицензии).

Общими также являются нормы о предварительном и текущем контроле деятельности соискателей лицензий и лицензиатов, а также нормы о ведении реестров лицензий и порядке выдачи информации, содержащейся в них. Кроме того, к общей части лицензионного права относятся нормы о лицензионной ответственности, т. е. нормы, определяющие состав лицензионного правонарушения и меру ответственности за его совершение.

Нормы общей части закреплены в Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании) [3] и постановлении Правительства РФ от 26.01.2006 № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» [4]. Действуют нормы общей части в большинстве своем на всю совокупность лицензионных правоотношений и составляют основу для нормообразования и применения норм права в рамках особенной части.

Особенную часть традиционно составляют нормы о лицензировании отдельных видов деятельности. При этом в нее входят нормы о лицензировании тех видов деятельности, которые регулируются также и общими нормами лицензионного законодательства, закрепленными в Законе о лицензировании. Структуру особенной части составляют отдельные институты лицензирования деятельности в экономической сфере (хозяйственные виды деятельности), в области государственной безопасности и обороны страны, здравоохранения, экологической, промышленной, транспортной безопасности и т. д.

Закон о лицензировании стал своеобразным итогом развития института лицензирования в России. Он сохранил структуру предшествующего Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [1] и внес ряд важных нововведений.

В частности, Закон о лицензировании обозначает возможность применения единого унифицированного порядка лицензирования.

Вместе с тем, учитывая специфику осуществления лицензирования видов деятельности в отдельных сферах, в качестве переходного периода новым

законом сохранены некоторые положения, обеспечивающие более плавный переход к общему порядку лицензирования в таких сферах.

Представляется, что существование в российском законодательстве перечня видов деятельности, в отношении которых установлен особый (специальный) порядок лицензирования, является временным (переходным) явлением, следствием ранее сложившейся в советской законодательной системе практики (традиции) особого контроля со стороны государства в отношении важнейших (стратегических) сфер деятельности (образование; связь; банковская деятельность; таможенная деятельность; деятельность, связанная с защитой государственной тайны; деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и др.) и учета интересов национальной безопасности страны советского периода. Думается, что совершенствование общего лицензионного законодательства в России способствует постепенному «уходу» от особого (специального) порядка лицензирования определенных видов деятельности, а общий порядок лицензирования (для всех лицензируемых видов деятельности) унифицируется и станет более «прозрачным» с точки зрения государственного контроля законности деятельности самих контролирующих органов.

Лицензирование отдельных видов деятельности на сегодняшний день охватывает более пятидесяти видов деятельности.

Современный этап развития лицензирования характеризуется сокращением числа лицензируемых видов деятельности. Это связано, прежде всего, с тем, что избыточное лицензирование порождает «административные барьеры», которые мешают развитию рыночной экономики. На наш взгляд, лицензирование не следует рассматривать как инструмент ограничения предпринимательской деятельности. Государство, лицензируя, не ставит барьер между предпринимателем и лицензируемым видом деятельности. Любой предприниматель, отвечающий требованиям и условиям лицензирования, имеет право заниматься соответствующим видом деятельности. При этом государство устанавливает лишь определенные требования, которые предприниматель должен соблюдать.

Принятие Закона о лицензировании позволило сократить масштабы административного влияния на предпринимательскую деятельность, связанного с лицензированием.

С другой стороны, в настоящее время имеет место следующая ситуация: фактически контролируется не сама деятельность и ее результаты, а наличие правильно оформленных документов на нее (лицензии). Иными словами,

осуществляется контроль при входе на рынок, а не текущий контроль на самом рынке, что еще больше бюрократизирует лицензионную систему. В современную российскую практику необходимо внедрять принцип «свободного входа и полной ответственности за недобросовестное поведение на рынке».

Следовательно, возможно сделать следующие выводы:

- контроль при входе на рынок должен уступить место текущему контролю на рынке;

- необходимость наличия и правильности оформления документов, необходимых для ведения той или иной деятельности, должна быть заменена на контроль самой деятельности, реального качества товаров и реального поведения предпринимателей на рынке.

В связи с тем, что перечень лицензируемых видов деятельности все еще содержит виды деятельности, регулирование которых возможно осуществлять иными формами регулирования (например, деятельность юридических лиц, которая непосредственно связана с обеспечением авиационной безопасности, подлежит обязательной сертификации), указанный перечень предполагается сократить за счет исключения таких видов деятельности.

Отмена лицензирования будет сопровождаться одновременным переходом к иным формам регулирования, в том числе к уведомительному порядку начала предпринимательской деятельности и саморегулированию.

В последние годы все чаще обсуждаются вопросы саморегулирования бизнеса как способа повышения эффективности регулирования рынков и развития экономики страны. Государственное регулирование постепенно во многом заменяется саморегулированием. При этом саморегулирование – новое для нашего государства явление.

Вопросы саморегулирования в России приобрели большую актуальность в связи с нарастающей тенденцией снижения административных барьеров, которая берет свое начало с 2003 года и связана с проведением административной реформы в России.

Вслед за этим получили развитие как добровольные, так и делегированные формы саморегулирования, предполагающие обязательное членство (СРО арбитражных управляющих, оценщиков, аудиторов) или необязательное членство с эксклюзивными правами (СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний) либо ослаблением государственного регулирования (СРО, объединяющие негосударственные пенсионные фонды).

Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [2] (далее – Закон о саморегулируемых организациях) был принят уже тогда, когда в России активно функционировали саморегулируемые организации различных видов, в том числе профессиональных участников рынка ценных бумаг, арбитражных управляющих и др.

С принятием этого закона в Российской Федерации создана правовая и экономическая основа саморегулирования, определены порядок создания и осуществления деятельности саморегулируемых организаций в различных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности.

Согласно Закону о саморегулируемых организациях под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований установленных стандартов и правил.

Законом определены основные квалифицирующие признаки саморегулируемых организаций:

1. Принцип достаточного представительства субъектов предпринимательской (не менее 25) или профессиональной деятельности (не менее 100).
2. Наличие стандартов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности, обязательных для соблюдения членами саморегулируемой организации, и контроль за их исполнением членами саморегулируемой организации.
3. Применение механизмов имущественной ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам.

Помимо общего Закона о саморегулируемых организациях законодательство Российской Федерации содержит целый ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Положения специальных (отраслевых) законов могут определять те или иные особенности СРО в отдельных отраслях, учитывать специфику таких отраслей, однако существующий опыт нормативного регулирования показывает, что нормы специальных законов иной раз столь специфичны, что входят в прямой конфликт с нормами общего закона.

Отрасли, для которых в отдельных отраслевых законах описаны специфические требования к саморегулируемым организациям, могут быть сгруппированы следующим образом:

1. Сферы, в которых предусмотрено обязательное членство участников профессиональной или предпринимательской деятельности в СРО, в том числе:

- деятельность арбитражных управляющих; аудиторская деятельность; кредитная кооперация; оценочная деятельность;
- деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;
- инженерные изыскания;
- архитектурно-строительное проектирование; строительство;
- деятельность в области энергетического обследования; теплоснабжение.

2. Сферы, в которых специальными законами предусмотрена возможность создания СРО, но членство в таких организациях не является обязательным, в том числе:

- профессиональная деятельность участников рынка ценных бумаг;
- деятельность негосударственных пенсионных фондов;
- кадастровая деятельность;
- рекламная деятельность;
- деятельность жилищных накопительных кооперативов;
- деятельность патентных поверенных;
- медиация.

Кроме того, отдельно следует выделить сферы профессиональной деятельности, в которых действующим законодательством предусмотрено обязательное членство участников в специализированных объединениях, однако такие объединения не имеют статуса саморегулируемых организаций (например, нотариат и адвокатура).

Саморегулирование по своей природе является видом регулирования, противоположным государственному регулированию, и не является частью последнего. Взаимодействие государственного регулирования и саморегулирования может происходить следующим образом:

- саморегулирование всегда осуществляется в рамках действующего законодательства и является легитимным;
- саморегулирование может фактически замещать государственное регулирование в определенных сферах;
- нормы саморегулирования могут дополнять и конкретизировать действующее законодательство;



- нормы саморегулирования могут в некоторых случаях ужесточать требования к участникам рынка по сравнению с требованиями законодательства [5, 8].

Саморегулируемые организации представляют собой структуры, наделенные сходным с органами государственной власти функционалом, но не дублирующие, а замещающие или «вспомогательные».

Содержанием саморегулирования является основанное на нормах федерального законодательства регулирование отношений в отдельных сферах экономической деятельности, осуществляемое на основе самоорганизации, т. е. без непосредственного вмешательства государства. Оперативное вмешательство государства заменяется нормативным правовым регулированием и контролем за соблюдением норм законодательства создаваемыми саморегулируемыми организациями. При этом существенно сокращаются государственные расходы на регулирование и контроль в соответствующих сферах деятельности, повышается общая эффективность государственного управления за счет замены оперативного контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью на законодательное регулирование и сокращения числа управленческих связей - объектом регулирования и контроля становится одна или несколько саморегулируемых организаций, а не бесчисленное множество субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности.

При существовании достаточно ограниченного круга различных форм саморегулирования вопросам создания саморегулируемых организаций посвящен отдельный «общий» закон, устанавливающий основные принципы создания и функционирования саморегулируемых организаций, а также многочисленные нормы специальных законов, регулирующих деятельность СРО в отдельных отраслях экономики.

В качестве одной из основных проблем в регламентации саморегулирования можно назвать отсутствие единой модели регулирования.

Представляется, что базовые принципы создания саморегулируемой организации, признания ее статуса государством, формирования внутренней структуры, а также функционал саморегулируемой организации должны быть едины вне зависимости от отрасли, в которой возникает СРО.

В последнее время все больше усиливается тенденция перехода от лицензирования к саморегулированию.

С 1 января 2006 года пять видов лицензирования заменены обязательным членством в саморегулируемых организациях.

Начало применения механизмов саморегулирования в качестве альтернативы институту государственного лицензирования показывает, что при наличии определенных улучшений, выразившихся, в том числе в избавлении ряда отраслей от недобросовестных и недостаточно компетентных участников и повышении прозрачности процедур допуска на рынок, наблюдается также и ряд объективных недостатков, связанных в первую очередь с низкой эффективностью исполнения саморегулируемыми организациями возложенных на них законодательством функций. Невысока эффективность контроля, осуществляемого саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, не обеспечивается должный государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций, а также отсутствуют наработанные механизмы внесудебного урегулирования споров в рамках саморегулируемых организаций.

Механизмы саморегулирования должны являться средством сокращения властных полномочий органов государственной власти и административных барьеров на пути развития предпринимательства, однако в ряде случаев требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности отдельных отраслей экономики создает обременительные условия для бизнеса и вызывает существенный прирост затрат, необходимых для получения допуска на рынок. Это может быть связано с чрезмерно высокими регулярными и единовременными взносами членов саморегулируемых организаций (вступительные, членские и целевые).

Нельзя не сказать, что эффективность функционирования института саморегулирования на современном этапе его развития оценивается как недостаточная. В некоторых случаях условия о членстве в СРО препятствуют развитию малого и среднего бизнеса в соответствующей сфере.

Все это требует совершенствования как системы законодательного регулирования создания и деятельности саморегулируемых организаций в различных сферах хозяйственной и профессиональной деятельности, так и повышения результативности деятельности таких организаций.

Подводя итоги можно сделать вывод, что механизм обязательного саморегулирования заменил неэффективную во многих случаях систему лицензирования. При этом одной из важных задач введения саморегулирования являлось устранение административных барьеров. Однако, как показала практика, использование механизмов саморегулирования не всегда приводит к устранению всех административных барьеров, а иногда и само выступает в качестве такового.

Безусловно, недопустимо передать все виды деятельности, подлежащие лицензированию, на откуп саморегулированию, поскольку помимо предпринимательской сферы они затрагивают государственную безопасность и оборону страны, здравоохранение, экологическую, промышленную, транспортную безопасности и т. д., однако в целом следует признать позитивной тенденцию перехода от лицензирования отдельных видов деятельности к саморегулированию. Не преуменьшая роли лицензирования, хотелось бы высказать надежду, что саморегулирование будет являться новым альтернативным и эффективным способом регулирования деятельности во многих сферах, а не станет еще одним барьером, в том числе и финансовым, на пути развития бизнеса.

Лицензирование и саморегулирование: перспективы развития

#### Список литературы:

1. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Постановление Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Саморегулирование. Пособие для предпринимателей // Под общ. ред. П. В. Крючковой. М.: 2002.

## References:

1. Federal Law No. 128-FL from August 08, 2001 “On Licensing of Certain Types of Activity” [Federal’nyi zakon ot 8 avgusta 2001 g. № 128-FZ «O licenzirovaniy ot del’nyh vidov deyatel’nosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Federal Law No. 315-FL from December 01, 2007 “On Self-regulatory Organizations” [Federal’nyi zakon ot 1 december 2007 g. № 315-FZ «O samoreguliruemym organizatsiyah»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 99-FL from May 04, 2011 “On Licensing of Certain Types of Activity” [Federal’nyi zakon ot 4 maya 2011 g. № 99-FZ «O licenzirovaniy ot del’nyh vidov deyatel’nosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Decision of the RF Government No. 45 from January 26, 2006 “On the Organization of Licensing of Certain Types of Activity [Postanovlenie Pravitel’sva RF ot 26 yanvarya 2006 g. № 45 «Ob organizatsii licenzirovaniya ot del’nyh vidov deyatel’nosti»] *System GARANT* [Electronic resource]. Moscow: 2013.
5. *Self-regulation. Guidance for Entrepreneurs* [Samoregulirovanie. Posobie dlya predprinimatelei]. Under general edition of Kryuchkova P. V., Moscow: 2002.