

УДК 342.9:347.77.043

ЛИЦЕНЗИЯ КАК АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: Бул макалада лицензиянын жана уруксаттын тушунугу, уруксаттын лицензиядан айырмасы жөнүндө каралат.

Аннотация: В данной статье рассмотрены понятие лицензия и разрешения, отличие лицензия от разрешения.

Annotation: This article, deals with, the concept of licence and settlement, the difference of licence, from settlement.

Ключевые слова: Лицензирование предпринимательской деятельности, лицензия, разрешения, лицензиат, лицензиар.

Негизги сөздөр: Ишкердуулукту лицензиялоо, лицензия, уруксат, лицензиат, лицензиар.

Keywords: Licensing of entrepreneurial activity, licence, settlement, licensee, licensor.

Успех развития всей экономики во многом зависит от законодательного регулирования. Рыночная экономика, несмотря на многие ее положительные черты, не способна автоматически регулировать все социальные процессы в интересах всего общества и каждого гражданина.

Следует отметить, что государство воздействует на развитие рыночных отношений определенными методами. Одним из методов государственного воздействия на экономику является разрешительная политика государства, применяемая в отношении определенных действий со стороны субъектов экономической деятельности. К разновидностям разрешительной политики относятся: единая система сертификации, система государственной регистрации субъектов экономической деятельности и их прав, а также система лицензирования.

Введение лицензирования в государстве обусловлено переменами в характере воздействия государства на общественные отношения, складывающиеся в сфере экономики и социального развития. Проникая во многие сферы производственной и социальной деятельности, лицензирование дает возможность соблюдать баланс интересов предпринимателей и иных хозяйствующих субъектов, с одной стороны, и гражданина, общества, государства, с другой.

Лицензирование представляет собой особый правовой режим, характеризующийся спецификой субъектного состава, объектов регулирования, целями функционирования.

Сложившиеся реалии жизни обуславливают необходимость защиты публичных интересов, создание баланса между ними и частными интересами. Одним из средств достижения этой цели является лицензирование предпринимательской деятельности. Этот правовой институт наиболее ярко подтверждает, что граница между сферами жизнедеятельности государства и общества, между публичным и частным, очень тонка и подвижна. Частный интерес предпринимателя, его инициатива существуют самостоятельно и могут быть реализованы их носителем по своему усмотрению. Но и в этом он не абсолютно свободен: определение меры экономической свободы, меры дозволения составляет содержание публичного интереса, поскольку реализация частного интереса не должна нарушать интересов общества.

В силу различных причин (объективных, объективно-субъективных или только субъективных) не все лица могут использовать установленные правом варианты поведения без ущерба для себя или других лиц, обществу или государству. Существуют такие сферы деятельности, где необходимы высокая квалификация и профессионализм субъекта исполнителя для обеспечения безопасности, оптимального распределения

ресурсов, нормального функционирования государственных и общественных институтов, а также упорядочения различных видов деятельности. В этих целях и введено лицензирование.

Лицензирование отдельных видов деятельности - это необходимая процедура, введенная государством в целях обеспечения безопасности страны и ее граждан, поэтому государство должно постоянно контролировать такие виды деятельности, которые в силу своей специфики могут представлять повышенную опасность для окружающих, требуют специальных познаний для их осуществления. То есть, под лицензируемыми видами деятельности подразумеваются такие виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне государства и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

В литературе по вопросу об определении термина «лицензия» отсутствует единство мнений.

В праве термином «лицензия» обозначаются достаточно разнородные по природе категории. Слово «лицензия» происходит от латинского «licentia» - «вольность, свобода делать что угодно» [1]. Однако сегодня его понимание далеко отошло от этих изначальных значений. Считается, что лицензирование является частью разрешительной системы, через которую государство осуществляет оперативный контроль за хозяйственной деятельностью [2]. Между тем зачастую данная терминология применяется к правоотношениям частноправового характера, где к выдаче самой лицензии государство не имеет никакого отношения (лицензионный договор).

С точки зрения О. М. Олейник, лицензия - это официальный документ, который разрешает осуществление на определенных условиях конкретного вида деятельности в течение установленного срока [3]. Н. Ю. Круглова определяет ее как специальное разрешение органов, полномочных на ведение лицензионной деятельности, выраженное в официальном документе, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока на определенных условиях [4]. Д. В. Осинцев рассматривает лицензию как административный акт, предоставляющий специальный правовой статус и разрешающий вести некоторые виды базирующейся на квалификационных навыках деятельности [5].

По мнению О.С. Троценко - **лицензия** есть содержащий разрешение административно-правовой акт индивидуального регулирования, выраженный в документе, на основании которого юридическое лицо получает право заниматься заявленным видом предпринимательской деятельностью (либо осуществлять определенную хозяйственную операцию), в ряде случаев содержащий условия осуществления этой деятельности [6].

Действительно, в юридическом энциклопедическом словаре дается два понятия лицензии. В первом случае лицензия - это выдаваемое специально уполномоченным государственным органом разрешение на определенный вид деятельности, который подлежит лицензированию, во втором — разрешение использовать изобретение, промышленный образец, полезную модель или другое техническое достижение [7].

В советском праве лицензия понималась также в двух основных значениях: как разрешение, выдаваемое компетентными государственными органами на осуществление внешнеторговой операции, а также как разрешение на использование изобретения или иного технического достижения, предоставленное на основе лицензионного договора либо судебного или административного решения компетентного органа [8].

В первом из приведенных значений лицензия и ее выдача воспринимались как одна из форм государственного контроля за экспортом и импортом товаров и, одновременно, расходом валютных средств. Таким образом, понимание лицензионного механизма было в большей или меньшей степени аналогично современному в части реализации контрольной функции государства применительно к определенным видам деятельности. Во втором значении лицензия воспринималась традиционно как разрешение на пользование результатами интеллектуальной деятельности с одним лишь отличием от современного представления о действии такого механизма. Дело в том, что советская правовая доктрина допускала по основаниям и в порядке, предусмотренных в

законодательстве, выдачу так называемых принудительных лицензий судебными и даже административными органами по ходатайству заинтересованного лица. Обычно основанием для выдачи такого рода лицензии могло быть неиспользование или недостаточное, с точки зрения государства, использование изобретения.

Единого понятия лицензии юридическая наука и практика не выработали. Сначала обратимся к законодательству. На различных этапах его развития лицензия рассматривалась:

1) В ранее действующем законе Кыргызской Республики «О лицензировании» от 3.03.1997 г. №12 под *лицензией* понималось выдаваемое гражданину или юридическому лицу компетентным государственным органом разрешение заниматься определенным видом деятельности или совершать определенные действия [9].

2) В ст. 4 нового закона Кыргызской Республики «О лицензионно - разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19.11.2013 г. N 195 *лицензия* - документ, удостоверяющий право на осуществление деятельности, в отношении которого введено государственное лицензирование в соответствии с законом [10];

3) в ст. 4 Закона Кыргызской Республики «О недрах» от 09. 08. 2012 г. N 160 [11], *лицензия на право пользования недрами* - документ, удостоверяющий право пользования участком недр, выдаваемый лицензионным органом в соответствии с законом;

4) в ст. 3 закона Кыргызской Республики «Об угле» от 03.02 1999г. №18 лицензия - разрешение на право пользования недрами, выдаваемое государственным органом по недропользованию [12],

5) в ст. 2 закона Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи» от 02.04.1998 г. № 31 лицензия определяется как, выдаваемое гражданину или юридическому лицу компетентным государственным органом разрешение заниматься определенным видом деятельности или совершать определенные действия в области электрической и почтовой связи [13].

6) согласно Положения «О лицензировании отдельных видов деятельности», под *лицензией* понимается выдаваемое физическому и юридическому лицу (лицензиату) лицензирующим органом (лицензиаром) разрешение заниматься определенным видом деятельности или совершать определенные действия в соответствии с требованиями и условиями, установленным законом [14].

7) согласно ст. 27 КоАО Кыргызской Республики лишение лицензии (разрешения) на занятие определенными видами деятельности рассматривается как административное взыскание.

Как отметили, законодатель не добился полной унификации терминологии при определении понятия «лицензия». Недопустимые, с нашей точки зрения, в нормативных правовых актах подобные различия в терминологии связаны с отсутствием единого подхода в правовом регулировании отношений в области лицензирования. Это свидетельствует о необходимости разработки предложений по устранению указанных несоответствий, а также уточнению понятия лицензии.

Исторически лицензия появилась как документ разрешительного характера в области хозяйственной (торговой) деятельности и вследствие этого оказалась связанной с термином «разрешение».

Однако «разрешение» разговорное нужно отличать от «разрешения», имеющего строго юридическое содержание. Второй вид разрешений характеризуется тем, что поведение, на которое испрашивается разрешение, в принципе запрещено нормами права, поскольку может угрожать общественной и экономической безопасности, общественному порядку, интересам общества и государства. Но в определенных условиях компетентные органы государственной власти могут по просьбе заинтересованного лица предоставить ему разрешение на его осуществление [15].

В Толковом словаре русского языка [16] разрешение толкуется как право на совершение чего-нибудь, а также как документ, удостоверяющий данное право. Лицензия же - специальный термин, означающий разрешение на ведение какой-либо деятельности (например, лицензия на ввоз (вывоз) какого-либо товара).

Таким образом, оба понятия означают специальное разрешение государства, предоставляющее право на осуществление какой-либо деятельности при соблюдении установленных требований, и являются компонентами одного разрешительного режима: лицо, как юридическое, так и физическое, подав в соответствующий орган заявление с просьбой разрешить совершение определенных действий, получает на это разрешение от государства (например, на приобретение оружия, осуществление фармацевтической деятельности).

На основании выше изложенного мы полагаем что, понятие «разрешение» возможно шире, чем «лицензия», которое охватывает собой государственную регистрацию (юридических лиц, недвижимости), сертификацию, стандартизацию, аккредитацию, аттестацию и т. д. Посредством разных по сути разрешительных методов государство подтверждает законность вхождения субъектов в хозяйственный оборот, осуществления хозяйственной деятельностью. Более того, без регистрации как основного требования к предпринимателям, не может осуществляться законное вхождение в хозяйственный оборот - не будет признана компетенция субъектов, возможность заключения договоров ими, не будет выдана лицензия на занятие определенными видами деятельности.

Целью разрешительного механизма является установление особого государственного контроля за осуществлением таких видов деятельности, которые в силу присущих им особенностей сопряжены с обеспечением и реализацией наиболее важных публичных интересов, связаны с вовлечением в них неограниченного круга лиц, не участвующих в их осуществлении. Будучи одним из методов государственного воздействия на общественные отношения, разрешение представляет собой юридическое согласие государства на совершение хозяйствующими субъектами тех или иных юридически значимых действий, либо на воздержание от их совершения по своему усмотрению.

Лицензия как более узкое понятие представляет собой специальное разрешение государства в лице соответствующего компетентного органа на совершение какой-либо предпринимательской деятельностью или отдельной хозяйственной операции.

Однако нормы нового закона Кыргызской Республики «О лицензионно - разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19.11.2013 г. определили иначе, согласно ст. 4 *разрешение* - это документ, выдаваемый государственным органом (любым иным юридическим лицом, уполномоченным Правительством Кыргызской Республики), подтверждающий право на осуществление определенных действий в процессе деятельности [10]. По нашему мнению это означает что, разрешение возможно выдается после получения лицензии, поскольку она выдается для осуществления определенных действий в процессе деятельности.

Согласно действующему законодательству о лицензировании одновременное использование понятий «лицензия» и «разрешение», также расширительное толкование этих понятий приведет путаницу в правоприменительной практике. Такое положение дел требует скорейшего законодательного урегулирования этих вопросов.

Представляется целесообразным более детально и продуманно зафиксировать на уровне закона понятие и порядок их применения в отношении лицензий и разрешений.

При рассмотрении вопроса о выдаче лицензий государственный орган вправе и обязан учесть ряд обстоятельств, относящихся как к объекту, так и субъекту лицензионных отношений: во-первых, установить соответствие заявленных требований на определенные действия по их допустимости согласно закону; во-вторых, выяснить наличие у лица необходимых условий и возможностей для реализации предоставляемого права без ущерба охраняемым интересам путем подтверждения их соответствующими документами.

При соблюдении названных условий полученных от компетентного органа лицензия (разрешение) является правоприменительным актом и стоит в одном ряду с другими актами государственного управления. Лицензия с юридической стороны представляет «юридический документ органа государственного управления, подтверждающий право на осуществление определенных видов деятельности с соблюдением законодательства и лицензионных условий».

Обобщая изложенное, можно предложить следующее определение. *Лицензия* - административный акт органа государственного управления, индивидуального регулирования, подтверждающий право на осуществление определенных видов деятельности, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

- [1] См. Петрученко О. Латинско-русский словарь: Репринт IX изд. 1914 г. СПб., 1994. С. 364.
- [2] См. Осинцев Д. В. Разрешительная система в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 18.
- [3] См. Олейник О. М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности. С. 16.
- [4] См. Круглова Н. Ю. Хозяйственное право. М., 1997. С. 301.
- [5] См. Осинцев Д. В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 140.
- [6] См. Троценко О.С. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (гражданско - правовой аспект): дисс. ...канд. юрид. наук Екатеринбург 2005 г. С.58.
- [7] См. Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В. Е. Крутских. М., 2001. С. 196-197.
- [8] См. Большая Советская энциклопедия (В 30 томах) Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. 3-е. - М., 1973 г., т. 14, с. 573-574.
- [9] См. Закон Кыргызской Республики «О лицензировании» от 03.03. 1997 г. №12 (утратил силу)
- [10] См. ст. 4 закона Кыргызской Республики «О лицензионно - разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19.11.2013 г. № 195.
- [11] См. Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года N 160
- [12] См. Кыргызской Республики «Об угле» от 03.02 1999г. №18
- [13] См. ст. 2 Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи» от 2 апреля 1998 года № 31.
- [14] См. Положение «О лицензировании отдельных видов деятельности». Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2001 года № 260.
- [15] См. Троценко О.С. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (гражданско - правовой аспект): дисс... канд. юрид. наук Екатеринбург 2005 г. С. 44.
- [16] См. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 322.