

Список литературы:

1. Коротченков Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: дис. кандидата юридических наук: 12.00.14. Хабаровск, 2006. - 191 с.
2. Путейко Я. А. Административно-деликтное законодательство Республики Беларусь и Республики Казахстан в области правонарушений против общественного порядка и общественной нравственности <https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/219965/1/111-112.pdf?ysclid=kze90mz4yd>
3. Телятников А. А. Безопасность личности в уголовном праве: дис ... кандидата юридических наук: 12.00.08 / Телятников Артём Александрович; [Место защиты: Сев.-Кавказ. гос. техн. ун-т].- Ставрополь, 2009. - 192 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-12/948.
4. Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел: Теоретико-правовое исследование: дис. доктора юридических наук: 12.00.01. М., 1999. - 433 с.
5. Маутканова М. М. Общественный порядок. <http://www.zhuldyzkokpekty.kz/index.php/zakon-i-poryadok/3736-obshchestvennyj-poryadok>.
6. РИА новости. В Казахстане усилили охрану общественного порядка. <https://ria.ru/20220105/okhrana-1766593439.html>?
7. Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 года № 590-ІІ «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка»(с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020 г.). https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1049312&.
8. Галиханов М. М. Основные направления совершенствования критериев оценки деятельности административной полиции. 6M030300 – Правоохранительная деятельность Диссертация на соискание степени магистра. Костанай,2020. - 121 с.<http://kostacademy.gov.kz/wp-content/uploads/2020/06/%D0%94%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-3.pdf>
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/f0cefce0e845309261e82ed31a42579f64eebbfc/

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ НОВОГО МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Ладутько В.К., кандидат юридических наук, доцент,
Белорусский государственный экономический университет (г. Минск)*

Лицензирование как условие осуществления отдельных видов экономической деятельности выступает одним из факторов, оказывающих серьезное влияние на ее организацию. Получение лицензии связано с прохождением определенных административных процедур, оплатой государственной пошлины, совершением иных действий, что в конечном итоге и создает определенные трудности для субъектов экономической деятельности. В этой связи важным моментом является установление грамотных и обоснованных требований к субъектам предпринимательства, деятельность которых предусматривает наличие специального разрешения (лицензии).

В Республике Беларусь сфера лицензирования регулируется Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450[1]. В соответствии с Указом Президента от 2 сентября 2019 г. № 326 «О совершенствовании лицензирования» [2]дальнейшее

совершенствование лицензирования предлагается реализовать в рамках концептуально нового документа – закона, регулирующего все аспекты лицензирования. Разработка нового комплексного закона о лицензировании требует серьезных и всесторонних исследований в данном направлении. В этой связи особую важность приобретает изучение зарубежного опыта законодательного регулирования института лицензирования отдельных видов деятельности. В данном случае существенное значение имеет исследование специального законодательства как государств-участников ЕАЭС, СНГ, так и стран дальнего зарубежья, специфических особенностей законодательного регулирования рассматриваемых правоотношений. Совершенствование национального законодательства о лицензировании должно основываться на последовательном соблюдении принятых международных обязательств и приведении нормативного подхода с общими обязательствами и правилами, предусмотренными Договором о ЕАЭС, Генеральным соглашением по торговле услугами (ГАТС) и др., в том числе в сфере лицензирования в части установления режима наибольшего благоприятствования, прозрачности и недопустимости создания торговых барьеров.

Опыт зарубежных стран, в первую очередь, Европейского союза демонстрирует иной подход к регулированию лицензируемых видов деятельности, чем это характерно для государств – участников СНГ. Как правило, в странах Европейского союза лицензируемые виды деятельности закреплены на уровне законодательного акта, а специфика порядка, особые требования и условия, формы обеспечения контроля со стороны государства раскрываются в иных нормативных правовых актах, посвященных регулированию определенного вида деятельности, что также оправдано в определении нового нормативного подхода в установлении отечественного лицензионного порядка.

Представляется целесообразным определение критериев для отнесения видов деятельности к подлежащим лицензированию. В этой связи некоторые страны разработали методики оценки рисков, с которыми связывают необходимость лицензирования деятельности. Лицензирование вводится в том случае, если на основании методики оценки рисков доказано, что иные методы государственного регулирования деятельности не снижают предельно допустимый уровень риска нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, государственной безопасности от осуществления данной деятельности, а также для рационального управления ограниченными государственными ресурсами.

Полагаем, с учетом зарубежного опыта следует сформулировать подобные критерии и в национальном законодательстве. На основе данных критериев должна быть осуществлена оценка необходимости введения/нецелесообразности введения лицензирования того или иного вида деятельности. Решение об отнесении той или иной деятельности к видам лицензируемой деятельности должно использовать инструменты прогнозирования, в том числе процедуры оценки регулирующего воздействия.

В целом совершенствование системы лицензирования в Республике Беларусь должно основываться на следующих фундаментальных принципах и направлениях:

обоснованности отнесения деятельности к лицензируемой в целях недопущения установления излишних барьеров в осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности;

определение четких критериев отнесения деятельности к лицензируемой (вид деятельности не представляет опасности для причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, а также угрозу национальной безопасности; в отношении данного вида деятельности не осуществляются самостоятельные виды государственного контроля (надзора) и не применяются разрешительные процедуры; в отношении вида деятельности нецелесообразна замена лицензирования другими формами государственного регулирования и саморегулирования);

систематизация лицензируемых видов деятельности (в области безопасности, здоровья, образования, окружающей среды, связи и т.п.);

разработка единых стандартов государственных услуг, связанных с получением лицензии;

исключение получения лицензии с одновременным прохождением субъектом иных разрешительных процедур;

установление дифференцированного подхода к порядку лицензирования (общий, упрощенный) в зависимости от опасности (угрозы, рисков) осуществления деятельности, с которой связывается наступление причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, а также угроза национальной безопасности;

расширение сферы применения упрощенного порядка лицензирования в отношении видов деятельности, требующих прохождения предварительных разрешительных процедур по видам деятельности, не связанных с причинением вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, а также угрозой национальной безопасности;

применение принципа «одного окна», при котором все необходимые согласования от государственных органов и организаций должны быть получены самими лицензионными органами;

расширение сферы использования досудебного порядка урегулирования споров в случае отказа в выдаче лицензии, приостановления или прекращения ее действия;

создание лицензионной комиссии (совета) при Министерстве экономики Республики Беларусь, в функции которой будет входить, помимо досудебного порядка урегулирования споров в сфере лицензирования, формирование и развитие единого методологического инструментария для лицензионных органов;

переход на электронное лицензирование деятельности и взаимодействие лицензирующих органов с лицензиатами и соискателями лицензий, иными государственными органами и организациями;

контроль за соблюдением субъектами экономической деятельности требований и условий такой деятельности, направленный на достижение сбалансированности государственных и частных интересов при установлении лицензионных требований и условий, нарушений (грубых нарушений) законодательства о лицензировании, а также в случаях привлечения к ответственности за нарушения в сфере лицензионной деятельности.

Некоторые виды деятельности связаны с закреплением государством за собой исключительного права на их определение и осуществление, что также предполагает установление оправданных жестких требований и условий для занятия данными видами деятельности, например, деятельность, связанная с производством военного назначения, служебным и гражданским оружием и боеприпасами к нему, криптографической защитой информации и средствами негласного получения информации, технической и (или) криптографической защитой информации, оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и др.

Большинство видов деятельности, подлежащих лицензированию, связано с необходимостью обеспечения защиты государственных и общественных интересов, окружающей среды, жизни, здоровья, прав и законных интересов граждан, что может быть реализовано только путем их лицензирования в совокупности с действующими в стране охранительными мерами. В этой связи анализ международного опыта осуществления экономической деятельности подтвердил целесообразность сохранения нормативного подхода к установлению и применению лицензирования таких видов экономической деятельности, как деятельность в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения, деятельность, связанная с воздействием на окружающую среду, деятельность в области связи, игорный бизнес, медицинская деятельность, охранная деятельность, деятельность по обеспечению пожарной безопасности, страховая деятельность и др.

В последнее время в нашей стране осуществлялась серьезная работа по либерализации института лицензирования, направленная на исключение видов деятельности, подлежащих

лицензированию, смягчение некоторых лицензионных требований, пересмотр оснований для прекращения и приостановления лицензий. Остановимся на некоторых видах деятельности, которые могут быть исключены из перечня лицензионной деятельности в связи с минимальным риском противоправного поведения субъектов экономической деятельности. В каждом случае предлагается нормативный подход, направленный на комплексность правового регулирования.

Например, *деятельность, связанная с драгоценными металлами и драгоценными камнями*. Основываясь на опыте большинства зарубежных государств, где лицензирование в данной сфере отсутствует, либо распространяется на небольшое число видов деятельности, либо реализуется для целей AML/CFT контроля, либо производится в упрощенном порядке посредством онлайн процедуры, а также с учетом характера рассматриваемой деятельности и существующих критериев оценки необходимости введения лицензирования, стоит рассмотреть вопрос о возможном сужении перечня видов деятельности, связанной с драгоценными металлами и камнями, которые подлежат лицензированию, оставив только те виды, которые несут угрозу экологической безопасности (например, деятельность по переработке лома и отходов драгоценных металлов), а также безопасности жизни и здоровья граждан. В остальных случаях целесообразно установить иные формы государственного регулирования: специального учета юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в данной сфере; установления требований к порядку осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями; организации подтверждения соответствия; учета лома и отходов, содержащих драгоценные металлы и драгоценные камни и др., а также развитие института саморегулирования и страхования ответственности в данной области.

Также анализ отечественного и зарубежного опыта правового регулирования *лицензирования профессиональной и биржевой деятельности по ценным бумагам* позволяет сделать вывод о том, что в целом национальное законодательство в области лицензирования в рассматриваемой сфере соответствует международным принципам и требованиям. В частности, в Республике Беларусь обеспечивается реализация минимальных требований в области лицензирования профессиональной и биржевой деятельности на рынке ценных бумаг IOSCO, нацеленных на защиту инвесторов, которые обуславливают необходимость формирования определенного размера минимального капитала, подлежащего периодической оценке независимыми аудиторами, демонстрации соискателем лицензии соответствующих знаний, ресурсов, навыков и соблюдение этических норм. При этом объем данных требований соответствует характеру и масштабу деятельности каждого из посредников и обеспечивает минимальный порог для входа на рынок, а также позволяет уменьшить возможные инвестиционные издержки, в том числе через механизмы раскрытия информации, касающейся лицензиата.

В то же время нуждается в дальнейшем совершенствовании законодательство, регламентирующее правовой статус саморегулируемых организаций, с целью реализации принципа четкого разделения полномочий государства и саморегулируемых организаций, означающего, что в случае отнесения того или иного вопроса к компетенции саморегулируемой организации, соответствующий регулирующий орган государства уполномочен осуществлять лишь надзор за соблюдением законодательства в данной сфере. Так, в контексте лицензирования согласно нормам модельного закона СНГ «О рынке ценных бумаг» членство в саморегулируемой организации является обязательным условием получения специального разрешения (лицензии) на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. В свою очередь, саморегулируемая организация вправе давать заключения рекомендательного характера о возможности выдачи специальных разрешений (лицензий) на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, ходатайствовать о лишении таких разрешений (лицензий) в случае нарушения обязательных правил поведения на рынке ценных бумаг.

Дальнейшее развитие законодательства в области лицензирования рассматриваемого вида деятельности также должно учитывать реализацию мероприятий по формированию единого финансового рынка ЕАЭС. Одной из таких мер является создание необходимых условий для трансграничной поставки финансовых услуг в секторе рынка ценных бумаг. С учетом недавно подписанных документов государства-члены ЕАЭС согласились рассматривать в качестве начального этапа интеграции предоставление профессиональным участникам рынка ценных бумаг (брокерам, дилерам, доверительным управляющим (управляющим ценными бумагами, за исключением коллективных инвестиций и пенсионных фондов)) взаимного допуска на организованные рынки в рамках существующих национальных лицензий, механизмов надзора, контроля и взаимодействия регуляторов.

В то же время следует создать необходимые механизмы и гарантии, направленные на имплементацию соответствующих норм в национальное законодательство, регламентирующее лицензирование профессиональной и биржевой деятельности по ценным бумагам. Так, в действующем законодательстве должны найти свое отражение нормы о предоставлении допуска к участию в торгах биржи одного государства-члена брокерам и дилерам других государств-членов на основании лицензии (разрешения), выданной в государствах-членах регистрации брокеров и дилеров, и на условиях не менее благоприятных, чем условия, предоставляемые государством-членом, в котором зарегистрирована биржа, своим собственным брокерам и дилерам. Кроме того, следует установить механизм защиты национальных интересов в случае возможных нарушений, в частности, если нарушения связаны с правоотношениями брокера другого государства-члена со своими клиентами, уполномоченный орган, выдавший лицензию брокеру, и (или) соответствующий орган этого государства-члена, наделенный правом на проведение расследования, обладает правом на проведение проверки (расследования) и привлечения к установленной ответственности такого брокера. Проверка (расследование) может проводиться во взаимодействии с уполномоченным органом (органом, наделенным правом на проведение расследования) государства-члена регистрации. Таким образом, предъявляемые национальным законодательством требования в части лицензирования профессиональной и биржевой деятельности по ценным бумагам в целом соответствуют подходам, принятым в зарубежных государствах, в некоторых случаях являются более льготными, но при этом позволяют обеспечивать необходимый уровень защиты прав и законных интересов инвесторов.

В определенных случаях проблемы, связанные с данным видом деятельности лежат в плоскости законодательства о рынке ценных бумаг, к примеру, наличие в действующем законодательстве закрытого списка ценных бумаг (в мировой практике такой список открыт) приводит к тому, что различные финансовые инструменты из-за формы учета не регулируются законодательством о ценных бумагах, хотя по своей правовой природе таковыми являются. Поэтому главным условием для уменьшения объема предъявляемых требований к соискателям лицензии, лицензиатам и упрощения процедуры лицензирования является дальнейшее совершенствование законодательства о ценных бумагах, а также создание и развитие альтернативных механизмов, направленных на снижение рисков инвестиционной деятельности (например, развитие института квалифицированного инвестора, повышение финансовой грамотности и др.).

Не менее важное значение имеет *лицензирование адвокатской деятельности, а также оказания юридических услуг*. В большинстве европейских государств отсутствует разделение правовых услуг на адвокатскую деятельность и оказание юридических услуг. В ряде государств юридические услуги оказываются исключительно адвокатами, государственными должностными лицами или профильными специалистами в отдельных отраслях. Указанные виды деятельности не подразумевают получение лицензии. Данное обстоятельство обуславливается большим количеством требований, предъявляемых к субъектам, осуществляющим правовую деятельность (например, наличие юридического

образования, определенного юридического стажа, сдачи квалификационного экзамена), при соответствии которым указанным субъектам присваивается статус адвоката путем внесения конкретного лица в определенный государственный перечень / реестр. При этом соответствие конкретного лица установленным требованиям непосредственно определяет самоуправляемое профессиональное адвокатское образование, в которое лицо автоматически вступает с приобретением статуса адвоката.

Опираясь на исследованный опыт регулирования вопроса лицензирования адвокатской деятельности в различных государствах можно сделать вывод, что в большинстве случаев адвокатская деятельность не входит в предмет правового регулирования законодательства о лицензировании. Данное обстоятельство обусловливается распространением процедуры признания адвоката, наличие которой, по сути, исключает необходимость лицензирования рассматриваемого вида деятельности. Схожая модель правового регулирования сформирована и в Российской Федерации, где в настоящее время успешно функционирует. В этой связи предлагается исключить адвокатскую деятельность из перечня лицензируемых видов деятельности и установить процедуру признания адвоката независимым адвокатским образованием в Республике Беларусь, закрепив при этом за Министерством юстиции Республики Беларусь обязанность по ведению соответствующего реестра адвокатов и адвокатских организаций.

Также в большинстве государств сфера оказания юридических услуг не относится к лицензируемым видам деятельности. Это обусловлено отнесением рассматриваемой сферы в отдельных случаях к адвокатской деятельности, либо созданием для нее отдельных регулятивных механизмов, которые не связаны с получением лицензии (например, палаты юридических консультантов в Республике Казахстан). При этом необходимо отметить, что такие механизмы регулирования обеспечивают высокое качество предоставляемых юридических услуг, что имеет непосредственное значение для конечных клиентов-получателей таких услуг. В этой связи и в целях совершенствования законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности и его либерализации представляется целесообразным исключить оказание юридических услуг из перечня лицензируемых видов деятельности и предусмотреть для указанного вида деятельности иные разрешительные механизмы, необходимые для приобретения статуса субъекта оказания юридических услуг.

Таким образом, с целью выработки оптимальной концепции дальнейшего развития отечественного законодательства в сфере разрешительных процедур на основе прогрессивного зарубежного опыта регулирования института лицензирования отдельных видов деятельности разработаны концептуальные подходы к формированию нового механизма правового регулирования лицензирования в Республике Беларусь.

1 Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности»: <https://ilex-private.ilex.by>.

2 Указ Президента от 2 сентября 2019 г. № 326 «О совершенствовании лицензирования»: <https://ilex-private.ilex.by>.