

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ОТЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Балута Александр Сергеевич

студент, Сибирский университет потребительской кооперации, РФ, г. Новосибирск

Доставалов Сергей Александрович

научный руководитель, канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права
Сибирского университета потребительской кооперации, РФ, г. Новосибирск

Аннотация. Статья посвящена общим вопросам прокурорского надзора за исполнением лицензионного законодательства. Автором дается характеристика основных понятий, определяется проблематика предмета прокурорского надзора и прокурорской проверки в рассматриваемом направлении.

Ключевые слова: Прокурорский надзор, лицензирование, прокурор, правовая основа, предмет прокурорского надзора, пределы прокурорского надзора, прокурорская проверка.

Гарантированное каждому Конституцией РФ [1] право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, предполагает возможность ограничения этого права федеральным законом исключительно для достижения целей, изложенных в Конституции РФ.

Одним из ограничителей провозглашенной основным законом государства экономической свободы является лицензирование – деятельность уполномоченных органов по предоставлению, продлению срока действия, ограничению срока действий, приостановлению, прекращению, возобновлению специального разрешения на право осуществления индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом конкретного вида деятельности.

В условиях современных реалий, характеризующихся неблагоприятными внешнеполитическими и экономическими факторами, особое значение приобретают вопросы защиты прав предпринимателей, дальнейшего формирования комфортных условий для ведения бизнеса.

Одной из ключевых проблем предпринимательства является игнорирование лицензионными органами порядка предоставления специального разрешения на право осуществления конкретного вида деятельности, и как следствие осуществление лицензируемых видов деятельности без специального разрешения.

Обеспечить должное системное противодействие совершению нарушений законодательства в сфере лицензирования способно исключительно прокурорское ведомство в силу конституционно-правовой природы этого государственно-властного института, исходя из исторически сложившегося понимания его роли и предназначения в правовой системе государства.

Так, в период с 2001 по 2020 год общее количество выявленных прокурорами нарушений

закона в рассматриваемой сфере возросло в 5,2 раза (с 186 547 до 977 711) [9 С.53]

Фундаментальным нормативным правовым актом федерального уровня, составляющим правовую основу прокурорского надзора в исследуемой сфере, является ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»[2], определяющий предмет, объект и пределы прокурорского надзора названного направления, основания и порядок проведения прокурорских проверок в рамках такого надзора и т.д. Организационно-распорядительными актами Генеральной прокуратуры РФ, образующих правовую основу рассматриваемого направления надзора, являются приказ Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»[6] и приказ Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности»[7].

В соответствии со статьёй 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере лицензирования отдельных видов деятельности, являются две самостоятельные составные части: соблюдение Конституции РФ и исполнение лицензионных законов, действующих на территории страны, и соответствие законам издаваемых правовых актов.

Вместе с тем, включая в предмет прокурорского надзора исполнение исключительно законов, под которыми понимаются принятые в особом порядке органами законодательной власти федерального и регионального уровня нормативные правовые акты, и соответствие им издаваемых правовых актов, законодатель не предусмотрел возможности надзора за исполнением подзаконных актов, таких как указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, которые в условиях совершенствования государственной политики и реформирования различного рода государственных систем, затрагивающих различные сферы жизнедеятельности общества, нередко, применительно к теме исследования, обладают свойством общеобязательности на всей территории государства и играют роль источника правового регулирования. Например, постановление Правительства РФ «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»[5] или указ Президента РФ «О внесении изменения в Положение о порядке лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения»[4]. В указанной связи, представляется, что исполнение подзаконных актов должно всё же учитываться при производстве прокурорских проверок исполнения лицензионного законодательства.

Перечень объектов прокурорского надзора за исполнением законов о лицензировании отдельных видов деятельности является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит: органы исполнительной власти федерального уровня, органы законодательной и исполнительной власти регионального уровня, органы местного самоуправления, контролирующие органы, их должностные лица, руководители и управляющие органами некоммерческих и коммерческих организаций[11 С.234].

Качество и эффективность прокурорского надзора во многом зависят от его точного осуществления в соответствии с законодательно установленными пределами – ещё одной значимой правовой категорией прокурорской деятельности, «соблюдение которых позволяет органам прокуратуры избегать подмены собой иных контрольно-надзорных органов и вмешательства в неподнадзорные сферы деятельности, а также должным образом реагировать на нарушения закона там, где этого действительно требует федеральный законодатель»[10 С.113].

В соответствии с пунктом 2 статьи 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» установлены следующие пределы прокурорского надзора за исполнением законов:

- недопущение подмены органами прокуратуры при осуществлении указанного вида деятельности иных государственных органов;

- недопущение проведения прокурорских проверок в отсутствие информации о нарушении законов, поступившей в прокуратуру и требующей принятия мер прокурорского реагирования.

При поступлении в органы прокуратуры информации о совершённых или предполагаемых нарушениях лицензионного законодательства, не требующей прокурорского вмешательства в силу отнесения проверки такой информации и принятия по ней решения к юрисдикции иных ведомств, прокуроры вправе в соответствии с пунктом 1 статьи 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» требовать от руководителей и должностных лиц поднадзорных объектов проведения контрольно-надзорных мероприятий, ревизий и соответствующих проверок.

Оправданность проведения прокурорских проверок такого рода информации может быть основана исключительно на достаточно веских причинах, к которым могут быть отнесены бездействие контролирующего должностного лица или органа при проверке аналогичной информации, предполагаемая необъективность указанных субъектов в силу наличия конфликта интересов, высоких коррупционных рисков и т.д.

Как справедливо замечено К.И. Амирбековым единственным критерием разграничения подмены органами прокуратуры иных контрольно-надзорных органов или органов публичной власти и правомерного осуществления прокурорского надзора за исполнением законов является наличие или отсутствие необходимости принятия мер именно органами прокуратуры для выявления и устранения нарушений законов, а также для их профилактики»[8, С.23],

Прокурорская проверка – это основной способ выявления нарушений лицензионного законодательства и одновременно форма прокурорского надзора. Правовая регламентация порядка её проведения при осуществлении надзора за исполнением законов содержится в положениях статьи 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», и предполагает единство подхода к его (порядку) соблюдению. В указанной связи организационно-распорядительными документами органов прокуратуры разработаны и утверждены типовые формы отдельных видов решений и актов, принимаемых в ходе и по итогам проведения такой проверки.

Вместе с тем, проявленная ведомственная избирательность при выборе видов решений и актов, нуждающихся в разработке типовых форм, привела к отсутствию единства в правоприменительной практике при принятии в ходе проведения прокурорских проверок таких видов решений как, решений о приостановлении, продлении или возобновлении проверки, о продлении срока приостановления проверки и т.д., к возможности приносить отдельными прокурорами в надзор собственные интерпретационные подходы затрудняющие поднадзорным объектам возможность определения законности таких решений ввиду отсутствия типового ориентира, устанавливающего требования к содержанию таких документов, и, как следствие, возможность их обжалования.

Представляется, что решение этого вопроса возможно путём разработки и утверждения в организационно-распорядительных документах ведомства типовых форм всех видов решений и актов, которые могут приниматься в ходе проведения прокурорской проверки исполнения законодательства.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.: по состоянию на 01 июля 2020г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (в редакции от 24 июля 2023 года) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., № 8, ст. 366.
3. Федеральный закон ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ (в редакции от 04 августа 2023 года) // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 мая 2011 г. № 19 ст. 2716.
4. Указ Президента РФ от 25 декабря 2018 года № 746 «О внесении изменения в Положение о

порядке лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 53 (часть I) ст. 8609.

5. Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 (в редакции от 14 сентября 2021 года) «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. № 48 ст. 6931.

6. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (в редакции от 31 августа 2023 года) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность, 2008г., №3.

7. Приказ Генпрокуратуры России от 31.08.2023 № 581 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15 декабря 2023 года).

8. Амирбеков К.И. К вопросу о недопустимости подмены иных государственных органов при осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением закона // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. №4 (84). С. 20-25.

9. Соловьев А.А. Прокурорский надзор за соблюдением экономических прав граждан: монография. – Астрахань: ООО «Типография «Новая Линия», 2023. – 252 с.

10. Субанова Н.В. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о лицензировании предпринимательской деятельности: диссертация...кандидата наук:12.00.11. – М.2004.211с.

11. Шмелев А.В. Особенности осуществления прокурорского надзора за предпринимательской деятельностью // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. №6. С.232-238.