

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Микульская Людмила Александровна

магистрант, Петрозаводский государственный университет, РФ, г. Петрозаводск

Чернов Сергей Николаевич

д-р юрид.наук, профессор, Петрозаводский государственный университет, РФ, г. Петрозаводск

Статья 34 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на «...свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.» [1].

Вместе с тем, исследователи вопросов лицензирования отмечают двойственный подход к экономической свободе, указывая, что положениями Конституции Российской Федерации закреплена также возможность ограничения основных прав и свобод (часть 3 статьи 17 и часть 3 статьи 55) [8, с. 27].

Одним из механизмов государственного воздействия на регулирование экономических отношений, являющимся ограничением конституционных прав и свобод, называют лицензирование, как способ государственного контроля, препятствующий проникновению в хозяйственный оборот субъектов правоотношений (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), сомнительных в правовом и экономическом отношении.

«Лицензирование – деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.» [4].

В качестве основополагающих условий для лицензирования можно выделить следующие. Деятельность, подлежащая лицензированию, «...является потенциально значимой для целей публичного правопорядка, обеспечения безопасности жизни и здоровья населения, состояния защищенности общественной нравственности, духовной безопасности и благополучия человека.» [7, с. 125].

В связи с этим, деятельность, подлежащая лицензированию, однозначно имеет особую значимость социального и публичного характера (например, образовательная деятельность, медицинская деятельность). Кроме того, указанная деятельность потенциально несет в себе повышенный риск причинения вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде (например, деятельность по хранению и уничтожению химического оружия).

Кроме перечисленного, к условиям лицензирования относится также необходимость обладания специальными профессиональными знаниями и умениями применять технологии, которые известны непосредственно специалистам определенной сферы деятельности, без которых осуществление такой деятельности не представляется возможным или несет неоправданный риск причинения вреда правоохраняемым интересам.

При этом лицензия – выданное государственным органом специальное разрешение на право

осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности – представляет собой своего рода гарантию определенного качества при осуществлении соответствующего вида деятельности и выступает защитой прав неограниченного круга лиц.

«Отношения, которые возникают между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами по причине осуществления лицензирования отдельных видов деятельности регулируются Федеральным законом от 04.05.2011 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [9, с. 525] (далее – Федеральный закон № 99-ФЗ).

В статье 12 Федерального закона № 99-ФЗ законодатель привел перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, включающий на сегодняшний день 55 наименований. При этом отметил, что в отношении ряда видов деятельности (образовательная деятельность, частная охранная деятельность, предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами и другие) «особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии, могут устанавливаться федеральными законами, регулирующими осуществление следующих видов деятельности [4] (часть 4 статьи 1).

Более того, лицензирование отдельных видов деятельности (использование атомной энергии, деятельность кредитных организаций, производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и другие) осуществляется в соответствии с иными Федеральными законами, исключенными из сферы действия Федерального закона № 99-ФЗ (части 2, 3 статьи 1).

Правительство РФ постановлением от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» утвердило «...перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности» [3], состоящий из 25 лицензирующих органов.

Следует отметить, что в данный перечень не вошли лицензирующие органы, не являющиеся ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления, – это Банк России и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». Еще в начале 2019 года к числу таких относилась и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (до 01.01.2016 – Федеральное космическое агентство). С 26.04.2019 отношения, возникающие в связи с осуществлением последней лицензирования космической деятельности, подпадают под действие Федерального закона № 99-ФЗ (часть 1.1 статьи 1) [2].

В настоящее время список нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы в сфере лицензирования, довольно велик и не систематизирован, что в некоторой мере усложняет процесс лицензирования.

В связи с этим уже была высказана идея о разработке единого законодательного акта – Лицензионного кодекса Российской Федерации, который бы носил кодифицированный характер в данной сфере общественных отношений и был рассчитан на длительное применение [6, с. 295].

По мнению Багандова А. Б., такой кодекс позволил бы: «сконцентрировать правовое обеспечение в государственной политике и стратегии в этой области; придать необходимый статус государственным органам системы лицензирования в Российской Федерации; конкретизировать обязанности и ответственность лиц в сфере лицензирования; сформулировать основные принципы правового и экономического регулирования системы лицензирования, на которых будут базироваться остальные нормативные акты» [6, с. 296] и в целом более точно определить границы правосубъектности в сфере лицензирования.

Однако на сегодняшний день такой законопроект не разработан.

В массиве нормативно-правовой базы, регламентирующей сферу лицензирования, кроме указанных, содержатся следующие источники права: кодифицированные: ГК РФ, НК РФ, КоАП РФ, КАС РФ, АПК РФ, УК РФ; отраслевое законодательство, среди которого Федеральные законы: от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах», от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» и Законы Российской Федерации: от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности», от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»; постановления Правительства РФ: от 12.12.2012 № 1287 «О лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов», 06.10.2011 № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии» и приказ Федеральной службы государственной статистики от 30 марта 2012 г. № 103 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством экономического развития Российской Федерации федерального статистического наблюдения за осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности» и другие.

Кроме того, во исполнение положений постановления Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг» федеральными органами исполнительной власти разработаны и утверждены административные регламенты представления ими государственных услуг в области лицензирования, содержащие стандарт предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности, состав, последовательность, сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме, формы контроля за предоставлением государственной услуги, досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) лицензирующих органов, а также их должностных лиц.

Так, например, в сфере защиты информации насчитывается восемь административных регламентов, утвержденных приказами Федеральной службы по техническому и экспортному контролю России и Федеральной службы безопасности России (от 20.07.2012 № 90, от 20.07.2012 № 89, от 17.07.2017 № 134, от 17.07.2017 № 133, от 23.03.2016 № 182, от 23.03.2016 № 183, от 23.03.2016 № 184, от 23.03.2016 № 185).

До 2011 года, согласно положениям статьи 8 ранее действовавшего Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», срок действия лицензии не мог быть менее пяти лет, и по его окончании мог быть продлен по заявлению лицензиата. Бессрочное действие лицензии предусматривалось, как исключение, только для отдельных конкретных видов деятельности. В настоящее время в соответствии с частью 4 статьи 9 № 99-ФЗ лицензия действует бессрочно.

При этом, как справедливо заметили Е.Ю. Корниенко и И.П. Черменева «...отсутствие ограничения сроков действия лицензий не означает того, что лицензиаты «единожды собравшись и подготовившись» могут «почить на лаврах» не утруждая себя обеспечением качества работ или предоставления услуг в отдельных (лицензируемых) видах деятельности.» [10, с. 263].

Процедура предоставления лицензии, а значит и права на осуществление определенного вида деятельности, является начальным этапом во всей сфере лицензирования, включает в себя предварительный контроль в отношении соискателя лицензии и, как отмечают исследователи анализируемой сферы общественных отношений, хоть и является довольно жестким механизмом государственного регулирования, при этом носит довольно формальный характер [11, с. 168].

Пожалуй, более важной составляющей процесса лицензирования является последующий

контроль за соблюдением лицензиатом законодательно установленных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Для выполнения поставленных законодателем задач лицензирования отдельных видов деятельности (статья 2 Федерального закона № 99-ФЗ) лицензирующими органами в отношении соискателей лицензии и лицензиатов проводятся документарные, плановые и внеплановые выездные проверки с учетом положений Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также отраслевого законодательства (статья 19 Федерального закона № 99-ФЗ).

Подводя итоги изложенному выше, хотелось бы отметить следующее. Суть всего процесса лицензирования, включая предварительный и постлицензионный контроль, сводится к обеспечению максимальной безопасности общества. Невозможно переоценить роль государства как регулятора ключевых отраслей общественного производства, в развитии и укреплении контрольно-надзорных функций государства, договорных отношений между органами государственного управления экономикой и органами хозяйственного управления. При этом законодательство РФ в сфере лицензирования требует дальнейшей унификации, а возможно и кодификации.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря ; Собрание законодательства. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам лицензирования космической деятельности : Федеральный закон, 15.04.2019, № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 16. — Ст. 1817.
3. Об организации лицензирования отдельных видов деятельности : Постановление Правительства РФ, 21.11.2011, № 957 // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6931 ; Собрание законодательства РФ. — 2019. — № 29 (часть II). — Ст. 4027.
4. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон, 04.05.2011, № 99-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 19. — Ст. 2716 ; Российская газета. — 2019. — 07 августа.
5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон, 26.12.2008, № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (часть 1). — Ст. 6249 ; Российская газета. — 2019. — 09 августа.
6. Багандов А. Б. Лицензионный контроль в Российской Федерации / А. Б. Багандов // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. — 2011. — № 6. — С. 290-296.
7. Бунеева А. А. Состояние и перспективы развития лицензионного контроля в Российской Федерации / А. А. Бунеева // Сборник статей III Международной научно-практической конференции. — Пенза : МЦНС «Наука и Просвещение». — 2018. — С. 125-128.
8. Джамирзе Б. Ю. Лицензирование в системе административно-правовых способов регулирования экономики / Б. Ю. Джамирзе // Правовая политика и правовая жизнь. — 2018. — № 1. — С. 68-74.
9. Идрисов Х. В., Ялхароева М. А. Некоторые проблемные вопросы, связанные с лицензированием отдельных видов деятельности и переоформлением лицензий / Х. В. Идрисов, М. А. Ялхароева // Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции студентов, молодых ученых и аспирантов. — Грозный : Чеченский

государственный университет. — 2017. — С. 525-529.

10. Корниенко Е. Ю., Черменева И. П. Контроль за соблюдением лицензионных требований / Е. Ю. Корниенко, И. П. Черменева // Сборник научных трудов. — Севастополь : Черноморское высшее военно-морское ордена Красной Звезды училище им. П. С. Нахимова. — 2019. — С. 263-269.

11. Рубанова Н. А. Актуальные вопросы обеспечения законности при исполнении лицензиатом лицензионных требований / Н. А. Рубанова // Экономические, гуманитарные и правовые исследования. — 2013. — № 6. — С. 168-173.

12. Смертин А. Н., Ермакова О. А. Правовая природа лицензионной деятельности и лицензионного контроля в области пожарной безопасности / А. Н. Смертин, О. А. Ермакова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2015. — № 3 (28). — С. 27-31.