

## **ЛИЦЕНЗИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Микульская Людмила Александровна**

магистрант, Петрозаводский государственный университет, РФ, г. Петрозаводск

«Важным направлением государственного управления, разновидностью управленческого контроля в сфере экономики страны является лицензионный контроль, представляющий собой основанную на законе деятельность лицензирующих органов, направленную на выявление допускаемых лицензиатами отклонений от лицензионных требований и условий.» [9, с. 295].

Лицензионный контроль является неотъемлемым элементом лицензирования. В зависимости от стадий лицензирования лицензионный контроль можно условно разделить на предварительный (проводимый в виде проверки полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в представленных им заявлении и документах, а также соответствия его лицензионным требованиям) и последующий (в целях проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований при осуществлении лицензируемого вида деятельности).

На сегодняшний день законодателем не представлен общий для всех порядок лицензионного контроля на территории России. Сфера лицензирования, в том числе вопросы лицензионного контроля, регламентируются целым массивом нормативно-правовых актов: от кодифицированных источников права до приказов.

В общем порядке «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» [11, с. 525] (далее – Федеральный закон № 99-ФЗ).

Однако «принятие в 2011 году Закона о лицензировании обеспечило проведение только первого этапа унификации законодательства, регулирующего вопросы лицензирования, и частично позволило уменьшить количество законодательных актов, вводящих лицензирование отдельных видов деятельности.» [10, с. 11].

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...» [3] (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).

Лицензионный контроль должен осуществляться только лицензирующими органами, к числу которых статьей 3 Федерального закона № 99-ФЗ отнесены уполномоченные на осуществление лицензирования федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Федерации (при передаче им полномочий РФ).

Правительство Российской Федерации постановлением от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» утвердило «...перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности» [2], состоящий из 25 лицензирующих органов.

Однако это не исключает исполнения таких функций органами местного самоуправления в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством (статья 7 Федерального закона от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», часть 1.1 статьи 20 ЖК РФ) [7].

Следует также отметить, что лицензионный контроль вправе осуществлять 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) [1].

Основными документами, регулирующими порядок исполнения государственных функций по лицензионному контролю, являются административные регламенты, которыми должна быть закреплена последовательность исполнения элементов административных процедур, их сроки, результаты и формы взаимодействия уполномоченных органов с неопределенным кругом лиц в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [4].

Именно на основании административных регламентов могут быть обжалованы действия должностных лиц при проведении проверки, повлекшие за собой нарушение прав лицензиата, в административном и (или) судебном порядке.

Регламентация исполнения государственных функций и оказания государственных услуг неразрывно связана с административной реформой, стартовавшей в 2003 году, в которой создание административных регламентов занимает центральное место.

«Руководством страны тогда были поставлены четкие задачи – ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность, исключить чрезмерное регулирование, повысить качество и доступность государственных услуг, а также эффективность деятельности органов власти.» [12, с. 263].

Правительством Российской Федерации 11.11.2005 было принято Постановление № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (в настоящее время действуют «Правила разработки и утверждения административных регламентов...», утвержденные постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373).

«Лицензионный контроль характеризуется своей внешней и внутренней направленностью. Внешняя направленность лицензионного контроля позволяет осуществлять плановые и внеплановые проверки и выявлять нарушения лицензионных требований и условий лицензиатами. Внутренняя направленность лицензионного контроля позволяет оценить деятельность должностных лиц лицензирующих органов, повысить прозрачность административных процедур, сократить сроки их исполнения, снизить административные барьеры для заявителей.» [13, с. 168].

Среди типичных нарушений законодательства в рассматриваемой сфере можно выделить следующие: превышение пределов компетенции при осуществлении лицензионного контроля, проведение незаконных мероприятий по лицензионному контролю (неуполномоченными органами и (или) неуполномоченными должностными лицами), неправомерная передача полномочий по лицензионному контролю.

Имеют место нарушения требований федерального законодательства при осуществлении нормативного регулирования лицензионного контроля. Так, органами прокуратуры выявляются факты несоответствия законам принятым в субъектах Российской Федерации административных регламентов предоставления государственных услуг по выдаче лицензий на различные виды деятельности, в том числе: предусматривается более длительный срок выдачи заявителю лицензии или ее копии (в сравнении с законодательно установленным), нет возможности получения невластными субъектами государственных услуг в электронной форме, перечни представляемых соискателями лицензии документов, а также основания отказа в выдаче лицензии противоречат федеральным законам и другие.

Кроме того, положения административных регламентов лицензирующих органов безосновательно изменяют предмет контроля, объем полномочий должностных лиц, ограничивают права хозяйствующих субъектов при проведении проверок, не содержат состава, последовательности и сроков выполнения административных процедур, требований к порядку их выполнения (в том числе, в электронной форме). Имеют место случаи осуществления лицензионного контроля при отсутствии административных регламентов, что является предпосылкой возникновения коррупционных проявлений [8, с. 525].

Так, по протесту прокурора Еврейской автономной области отменены положения Административного регламента исполнения областной государственной жилищной инспекцией функции осуществления лицензионного контроля, предусматривающие не соответствующие закону порядок истребования у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов для проведения плановой проверки, а также основания для продления сроков проведения контрольных мероприятий. В другом случае должностные лица управления Россельхознадзора по Камчатскому краю и Чукотскому автономному округу лицензирование фармацевтической деятельности осуществляли в соответствии с утратившим силу административным регламентом Россельхознадзора, не было утверждено положение о соответствующей комиссии [14, с. 10].

Должностные лица лицензирующих органов за нарушения, допущенные ими при осуществлении лицензионного контроля, могут быть привлечены к административной ответственности, в том числе по части 1.1 статьи 5.63 КоАП (нарушение порядка предоставления государственных услуг), части 2 статьи 13.27 КоАП (нарушение требований к организации доступа к информации и ее размещению в сети Интернет, персональных данных граждан без их согласия), части 1 статьи 19.6.1 КоАП (незаконное проведение проверки предпринимательства), части 3 статьи 19.6.1 КоАП (несоблюдение законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле).

Кроме того, органами прокуратуры могут быть выявлены факты преступных деяний, в том числе коррупционной направленности (статьи 169, 289, 290 УК РФ и другие). В этом случае прокурор в установленном порядке направляет материалы для решения вопроса об уголовном преследовании на основании пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ.

Согласно положениям Федерального закона № 99-ФЗ при осуществлении лицензионного контроля применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных статьей 19 Федерального закона № 99-ФЗ, а также с учетом норм отраслевого лицензионного законодательства.

Лицензирующим органом без согласования с органом прокуратуры проводятся: внеплановые проверки в отношении соискателя лицензии или лицензиата, представившего заявление о переоформлении лицензии; документарные проверки, плановые проверки, внеплановые

выездные проверки в отношении лицензиата.

В случае поступления в лицензирующий орган обращений, заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований, внеплановая выездная проверка может проводиться только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления лицензируемого вида деятельности и (допускается) без направления предварительного уведомления лицензиату.

В случае обнаружения лицензирующим нарушений лицензиатом лицензионных требований, к последнему применяются меры принуждения (приостановление действия лицензии, ее аннулирование). Иных мер воздействия на лицензиатов лицензирующие органы в соответствии с положениями Федерального закона № 99-ФЗ применять не вправе. Так, незаконным будет вынесение предупреждения лицензиату в связи с выявленными нарушениями лицензионных требований.

Приостановление действия (аннулирование) лицензии – мера административного воздействия, не предусмотренная [КоАП РФ](#). Однако формальное наличие оснований не является достаточным для аннулирования лицензии [7]. Рассмотрение вопроса о возможности применения такой меры государственного принуждения должно сопровождаться выяснением того, имелись ли у лицензиата возможности для соблюдения требований законодательства, предпринимались ли им необходимые и достаточные меры, направленные на их соблюдение, могло ли быть предотвращено нарушение [15].

Специальным законодательством предусматривается особый порядок приостановления и аннулирования лицензий, в том числе внесудебный.

Резюмируя изложенное, можно сделать следующие выводы. Законодательство РФ в сфере лицензирования и лицензионного контроля в достаточной степени не унифицировано. Наряду с «базовым» Федеральным законом № 99-ФЗ указанная сфера регламентирована отраслевым законодательством и нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти. Лицензирование и лицензионный контроль признаются в качестве зоны коррупционного риска. На практике имеют место нарушения законодательства не только со стороны лицензиатов, но и со стороны лицензирующих органов.

## **Список литературы:**

1. 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.
2. 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.
3. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон, 04.05.2011, № 99-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 2011. — № 19. — Ст. 2716 ; *Российская газета*. — 2019. — 07 августа.
4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон, 27.07.2010, № 210-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. — 2010. — № 31. — Ст. 4179 ; *Российская газета*. — 2019. — 31 декабря.
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. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции : Федеральный закон, 22.11.1995, № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4553 ; Российская газета. — 2019. — 30 декабря.
7. О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» : Постановление Пленума ВАС РФ, 11.07.2014, № 47 // Вестник экономического правосудия РФ. — 2014. — № 9.
8. Аркинчиева К. Л. Особенности лицензионного контроля предпринимательской деятельности / К. Л. Аркинчиева // Экономика и социум. — 2019. — № 3 (58). — С. 524-529.
9. Багандов А. Б. Лицензионный контроль в Российской Федерации / А. Б. Багандов // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. — 2011. — № 6. — С. 290-296.
10. Военкова Н. П. Лицензионный контроль как способ обеспечения правопорядка: состояние и перспективы / Н. П. Военкова // Полицейская и следственная деятельность. — 2016. — № 1. — С. 10-30.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. Пухов А. В., Субанова Н. В. Лицензионный контроль: вопросы прокурорско-надзорной практики / А. В. Пухов, Н. В. Субанова // Законность. — 2018. — № 6. — С. 10-15.
15. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу № А37-1606/2016, от 02.10.2017, № Ф03-3606/2017 [Электронный ресурс] . — Документ не опубликован. — Доступ СПС «КонсультантПлюс». — Яз. рус. — (Дата обрац. 08.01.2020).