ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Л. В. Стандзень*

Система федерального законодательства о лицензировании: проблемы и перспективы законодательного регулирувания

***Аннотация.** Современный этап развития федерального законодательства о лицензировании позволяет говорить о том, что сформирована его система. Автором рассматривается и характеризуется система федерального законодательства о лицензировании на примере Конституции РФ, федеральных законов, кодексов и подзаконных актов. Отмечается несовершенство законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности и наличие ряда проблем правового регулирования. Определяется необходимость его дальнейшего совершенствования и реформирования. Поднимаются проблемы оптимизации количества лицензируемых видов деятельности путем их одновременного уменьшения и увеличения. Предлагается в отдельных случаях ужесточить лицензионные требования и условия. Констатируется отсутствие административных регламентов по осуществлению лицензирования у некоторых лицензирующих органов. Подчеркивается несовершенство механизмов административной процедуры лицензирования.*

В связи с этим в статье обозначены направления и перспективы дальнейшего развития федерального законодательства о лицензировании, заключающиеся в сокращении и унификации законодательства о лицензировании, во внесении изменений в действующее законодательство, а также в разработке и принятии новых нормативных правовых актов.

***Ключевые слова:** административное право, лицензия, федеральное законодательство о лицензировании, система законодательства о лицензировании, проблемы правового регулирования, административная процедура лицензирования, реоформление лицензии, приостановление лицензии, отзыв заявления, направление совершенствования законодательства.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.97.12.070-077

© Стандзень Л. В., 2018

* Стандзень Людмила Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

kynsh@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Несмотря на то что лицензии появились в нашем государстве не так давно, на сегодняшний день уже можно говорить о системе законодательства¹ в данной области общественных отношений, то есть совокупности нормативных правовых актов, в которых объективируются внутренние содержательные и структурные характеристики права. Данная система является внешним выражением и частью системы российского права².

Современное лицензионное законодательство состоит из положений Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации, регламентирующих лицензионные отношения, определяющих статус их участников, содержание лицензионных требований, а также устанавливающих социально-правовые предпосылки лицензирования и административную процедуру лицензирования³.

Правовые основы лицензирования включают в себя совокупность нормативных правовых актов федерального и регионального уровней⁴.

Федеральное лицензионное законодательство берет свои истоки в Конституции Российской Федерации. В качестве примера можно привести ст. 71, 72 Конституции РФ⁵, в которых определяются предметы ведения и полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и на основании них разграничиваются полномочия лицензирующих органов. В целом хотелось бы отметить, что конституционные нормы опосредованно регулируют лицензионные отношения, устанавливая правовые пределы и фундамент для лицензирования.

Во-вторых, немаловажную роль в лицензионном законодательстве играют кодексы. Гражданский кодекс РФ в ст. 49, 173, 556, 559, 789,

825, 835, 845, 908, 938, 1031, 1063 определяет правила и положения лицензирования в самом общем виде. Так, например, правоспособность и дееспособность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении определенных видов деятельности, подлежащих лицензированию, возникает только после получения ими лицензии.

За совершение правонарушений в сфере лицензирования может наступать административная или уголовная ответственность. Административная ответственность установлена в гл. 14, 19 КоАП РФ и предусматривает в качестве административного правонарушения осуществление предпринимательской деятельности без лицензии (ст. 14.1.), незаконную розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции физическими лицами (ст. 14.17.1) и др. В уголовном законодательстве предусматривается уголовная ответственность в сфере лицензирования, например ст. 171 «Незаконное предпринимательство» УК РФ.

В-третьих, система законодательства о лицензировании представлена иными федеральными законами. Базовым документом, регулирующим лицензионные отношения между органами исполнительной и муниципальной власти, юридическими лицами, гражданами, индивидуальными предпринимателями, является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶ (далее — Закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»). Данный Закон обозначает и разграничивает сферу применения лицензионных отношений, устанавливает лицензируемые виды деятельности, принципы, систему и полномочия лицензирующих орга-

¹ См., например: Теория государства и права : курс лекций : учебник / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Норма: Инфра-М, 2018. С. 411—420 ; Теория государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. М. : Норма, 1998.

² См.: Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева.

³ См.: Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма: Инфра-М, 2017. С. 104.

⁴ См.: Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Оригинал-макет, 2017. 139 с.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁶ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

нов, лицензионные требования, срок действия лицензии, а также порядок организации и осуществления лицензирования.

К федеральному законодательству также можно отнести федеральные отраслевые законы, устанавливающие порядок осуществления лицензируемого вида деятельности, к которым не применяется Закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В качестве примера можно привести Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»⁷, определяющий правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, направленный на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии. Так, ст. 26, 27 данного Закона определяют правила лицензионно-разрешительной деятельности на право ведения работ в области использования атомной энергии, в том числе и выдачу разрешений работникам объектов использования атомной энергии.

К такому законодательству относятся и другие федеральные отраслевые законы, которые могут устанавливать некоторые особенности лицензирования отдельных видов деятельности (Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»⁸; Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»⁹ и пр.).

Например, ст. 91 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред.) «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰ устанавливает правила и особенности лицензирования образовательной деятельности.

На подзаконном уровне лицензирование представлено актами Президента РФ и Правительства РФ, устанавливающими полномочия лицензирующих органов, ведомственными нор-

мативными правовыми актами, содержащими лицензионные требования, условия и процедуры.

Особого внимания заслуживает постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»¹¹, постановления Правительства РФ об утверждении положений о лицензировании конкретных видов деятельности и иные нормативные правовые акты.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что законодательство о лицензировании охватывает значительный массив федеральных законов. Кроме этого, источники лицензирования представлены нормативными правовыми актами различной юридической силы.

Огромный массив источников лицензирования со всей очевидностью не способствует единству данной системы.

Хотелось бы отразить некоторые современные проблемы законодательного регулирования в области лицензионно-разрешительной системы.

Вызывает дискуссию количество лицензируемых видов деятельности. С одной стороны, происходит сокращение лицензируемых видов деятельности (например, в области строительства, туристской, туроператорской деятельности), замена лицензирования на другие методы государственного регулирования (например, аудиторская, оценочная деятельность и деятельность в области строительства переведены на саморегулирование). С другой стороны, в определенных случаях сфера лицензирования расширяется. Так, Федеральным законом от 21.07.2014 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ, отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»¹² с 30 июня 2015 г. введено лицензирование предпринимательской деятельности по

⁷ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

⁸ РГ. 1992. № 32.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹¹ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6931.

¹² СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4256.

управлению многоквартирными домами. Данная мера существенно улучшила регулирование данной сферы общественных отношений, так как множество нарушений в жилищной сфере по управлению многоквартирными домами способствовало росту числа недовольных собственников жилья. Вместе с тем в данной процедуре лицензирования остаются нерешенные проблемы. Так, не оптимизированы некоторые процедуры лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами.

Кроме того, в действующих нормативных правовых актах отсутствует перечень грубых нарушений лицензионных требований. Анализ Положения о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28 октября 2014 г. № 1110¹³, ярко свидетельствует о наличии данной проблемы. С учетом особой важности и значимости рассматриваемой сферы общественных отношений, а также с возрастающим количеством нарушений, совершаемых управляющими компаниями, считаем необходимым закрепить соответствующий перечень в вышеупомянутом постановлении Правительства.

Также считаем целесообразным конкретизировать лицензионные требования по управлению многоквартирными домами. Среди лицензионных требований отсутствуют требования к соответствующей материально-технической базе, наличию квалифицированных кадров среди производственного персонала, не учитываются экономические показатели, такие как задолженность перед ресурсоснабжающими организациями и т.д. Поэтому на сегодняшний день вновь созданной организации, которая вообще никогда не занималась обслуживанием жилищного фонда, легче получить лицензию, чем организации, имеющей опыт в данной сфере общественных отношений.

В связи с этим предлагаем ввести более жесткие лицензионные требования для соискателей лицензии. Например, это могли бы быть, например, требования о наличии квалифицированных сотрудников управляющих организа-

ций, отвечающих профессиональному стандарту, с указанием их минимального количества, аварийно-диспетчерской службы, финансовой гарантии или увеличение размера уставного капитала для лицензиатов. Также необходимо установить дополнительные требования к физическим лицам, претендующим на получение квалификационного аттестата, связанные с наличием профессионального образования в сфере ЖКХ.

Перечень лицензируемых видов деятельности может быть расширен. Например, осуществление блокчейн-операций лицензируется в таких странах, как Япония, США, Великобритания. Криптовалюта как международный инструмент для совершения платежей и финансовых операций имеет большую перспективу в России. Сервисы обмена, использующие не только традиционные, но и цифровые валюты, представляют собой новый уровень международного финансового взаимодействия. Поэтому для того, чтобы полноценно выйти на международный финансовый рынок и избежать возможных нарушений и мошенничеств в данной сфере, считаем необходимым ввести в России лицензирование криптовалют и блокчейн-операций. Это позволит безопасно проводить операции с цифровыми средствами, конвертировать их в криптовалюту, принимать денежные средства и совершать иные финансовые операции. Таким образом, необходима дальнейшая оптимизация количества лицензируемых видов деятельности.

Еще одной проблемой является отсутствие административных регламентов у некоторых лицензирующих органов. Так, например, не разработан административный регламент Росздравнадзора о лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений.

Нет нового административного регламента у госкорпорации Роскосмос. При лицензировании космической деятельности она пользуется приказом упраздненного Федерального космического агентства от 20.03.2013 № 63 «Об утверждении Административного регламента

¹³ СЗ РФ. 2014. № 44. Ст. 6074.

по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования космической деятельности»¹⁴.

Следует отметить и несовершенство административной процедуры лицензирования. Это касается, например, получения, переоформления, прекращения действия лицензии юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Частично данные вопросы были решены введением электронной формы осуществления процедур лицензирования; переоформлением лицензии без дополнительного предоставления документов и пр. Вместе с тем данные проблемы в данной сфере остаются. Согласно ч. 3 ст. 18 Закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» для переоформления лицензии лицензиат обязан представить в лицензирующий орган оригинал действующей лицензии. Представленный оригинал лицензии хранится в лицензионном деле 5 лет и более. В случае принятия решения об отказе в переоформлении лицензии, лицензирующий орган обязан вручить или направить заказным почтовым отправлением уведомление об отказе. При этом законодательство не предусматривает для лицензирующего органа обязанности вернуть оригинал лицензии в случае принятия решения об отказе в ее переоформлении. Данное положение негативно сказывается на лицензиате, который лишается оригинала лицензии. Без него лицензиат не может выполнить требования, установленные ч. 3 ст. 18 Закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и попытаться повторно ее переоформить. В данном случае имеет место несомненный пробел, нуждающийся в скорейшем устранении¹⁵.

Помимо всего прочего, в настоящее время отсутствует законодательно установленная процедура прекращения лицензирования по инициативе соискателя лицензии. В правоприменительной деятельности лицензирующих

органов имеются ситуации, когда после подачи заявления заявитель (соискатель лицензии) хотел отозвать свое заявление на середине срока лицензирования. В связи с этим предлагаем дополнить п. 7 ст. 14 Закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», закрепляющий основания для отказа в предоставлении лицензии, указанием на поступление заявления о прекращении процедуры лицензирования либо прописать в отдельной статье данного Закона возможность прекращения уже начатой процедуры лицензирования по заявлению заявителя (отзыв заявления).

Следует согласиться с авторами, считающими, что на сегодняшний день можно констатировать явное несоответствие действующего в данной сфере федерального законодательства существующей правоприменительной практике¹⁶. В сфере лицензирования по-прежнему множество серьезных проблем, требующих безотлагательного вмешательства со стороны государства¹⁷.

Несовершенство правового регулирования на федеральном уровне в области лицензионно-разрешительной системы решается различными способами. Прежде всего в законодательство вносятся постоянные изменения и дополнения. В связи с этим можно наметить несколько направлений совершенствования правового регулирования указанной сферы общественных отношений.

Первое направление предполагает сокращение и унификацию законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности. В шести сферах, таких как образование, оказание услуг связи, телевизионного вещания и радиовещания и пр., введен общий порядок лицензирования, установленный Законом № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», с сохранением особенностей лицензирования в отраслевых законах.

¹⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 35.

¹⁵ См.: *Ольшевская А. В., Попович О. М.* Актуальные проблемы института лицензирования в административном праве России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 4. С. 136.

¹⁶ См., например: *Ольшевская А. В., Попович О. М.* Указ. соч. С. 133.

¹⁷ См.: *Данилова И. В.* Становление и развитие законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности в РФ // Грамота. 2013. № 9 (35). Ч. 1. С. 39.

Второе направление включает внесение изменений в действующее законодательство о лицензировании без изменения основного содержания лицензионно-разрешительной системы. В качестве примера можно привести поправки в Закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», вступившие в силу с 1 января 2017 г.¹⁸

Третье направление связано с необходимостью расширения видов лицензируемой деятельности. Так, сложились все предпосылки для введения лицензирования гостиничного бизнеса и оказания туристских услуг. Об этом также свидетельствует позитивный опыт ряда зарубежных стран, в которых данные виды деятельности подлежат лицензированию. Гостиничный бизнес, например, лицензируется в США, Германии и некоторых других странах. На наш взгляд, установление по всей РФ единых лицензионных требований и условий позволит вывести нашу страну на новый уровень в сфере оказания туристических услуг и содержания гостиниц.

Данные изменения обновят федеральное законодательство о лицензировании и сделают

его более совершенным с учетом современных реалий правового регулирования в РФ.

Также хотелось бы поддержать идею о принятии базового федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», в котором были бы закреплены общие положения, определения, принципы, исчерпывающий перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется получение разрешений, общий порядок организации и осуществления деятельности по выдаче разрешений, обжалования.

В целом следует согласиться с мнением Ю. Р. Гета о том, что лицензирование должно стать не только ограничителем, но и стимулом предпринимательской, экономической активности, способствуя инновационному, прогрессивному развитию экономики России¹⁹.

Таким образом, система федерального законодательства в области лицензирования развивается в направлении совершенствования федеральных законов²⁰, принятия новых²¹ и вместе с тем в направлении подзаконного нормативно-правового регулирования административных процедур лицензирования²².

¹⁸ Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 51.

¹⁹ См.: Гета Ю. Р. Теоретические аспекты лицензирования в сфере административно-правового регулирования экономики в России // Вестник МИЭП. 2014. № 2 (15). С. 41.

²⁰ См., например, проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 20 Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”»; поправки к проекту федерального закона № 62442-7 «О внесении изменений в федеральный закон “Об электроэнергетике” и отдельные законодательные акты РФ, связанные с лицензированием энергосбытовой деятельности» // URL: regulation.gov.ru.

²¹ См., например: проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» // URL: regulation.gov.ru.

²² См., например: проект приказа Ространснадзора РФ «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта предоставления государственной услуги по лицензированию погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах»; проект постановления Правительства РФ «О лицензировании импорта щебня, гравия, отсевов дробления, материалов из отсевов дробления и смесей, компонентами которых является щебень, гравий и песок» // URL: regulation.gov.ru.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М. : Норма: Инфра-М, 2017. — 240 с.
2. Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — М. : Оригинал-макет, 2017. — 352 с.
3. Гета Ю. Р. Теоретические аспекты лицензирования в сфере административно-правового регулирования экономики в России // Вестник МИЭП. — 2014. — № 2 (15). — С. 35—42.
4. Данилова И. В. Становление и развитие законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности в РФ // Грамота. — 2013. — № 9 (35). — Ч. 1. — С. 37—40.
5. Ольшевская А. В., Попович О. М. Актуальные проблемы института лицензирования в административном праве России // Вестник экономической безопасности. — 2016. — № 4. — С. 133—136.
6. Теория государства и права : курс лекций : учебник / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М. : Норма: Инфра-М, 2018. — 640 с.
7. Теория государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. — М. : Норма, 1998.

Материал поступил в редакцию 23 февраля 2018 г.

SYSTEM OF FEDERAL LEGISLATION ON LICENSING: PROBLEMS AND PROSPECTS OF LEGISLATIVE REGULATION

STANDZON Lyudmila Vladimirovna, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kynsh@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The current stage of the federal licensing legislation development suggests that its system has been formed. The author examines and characterizes the system of federal legislation on licensing by the example of the Constitution of the Russian Federation, federal laws, codes and by-laws. The imperfection of the legislation on licensing of certain types of activities and the presence of a number of problems of legal regulation are noted. The need for its further improvement and reform is determined. The problems of optimizing the number of licensed activities by simultaneously reducing and increasing them are raised. It is proposed to tighten licensing requirements and conditions in some cases. The absence of administrative regulations for the implementation of licensing with some licensing authorities is stated. The imperfection of the administrative licensing procedure is underlined. In this regard, the paper identifies directions and prospects for the further development of federal legislation on licensing, which includes reducing and unifying legislation on licensing, introducing changes to existing legislation, and developing and adopting new regulatory legal acts.*

Keywords: *administrative law, license, federal legislation on licensing, system of legislation on licensing, problems of legal regulation, administrative procedure of licensing, re-issuance of a license, suspension of a license, withdrawal of the application, direction for improving legislation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Administrativnye protsedury : monografiya / otv. red. L. L. Popov, S. M. Zubarev. — M. : Norma: Infra-M, 2017. — 240 s.
2. Administrativniy protsess Rossiyskoy Federatsii : uchebnik / otv. red. L. L. Popov. — M. : Original-maket, 2017. — 352 s.
3. *Geta Yu. R.* Teoreticheskie aspekty litsenzirovaniya v sfere administrativno-pravovogo regulirovaniya ekonomiki v Rossii // Vestnik MIEP. — 2014. — № 2 (15). — S. 35—42.
4. *Danilova I. V.* Stanovlenie i razvitie zakonodatel'stva o litsenzirovanii otdel'nykh vidov deyatel'nosti v RF // Gramota. — 2013. — № 9 (35). — Ch. 1. — S. 37—40.
5. *Ol'shevskaya A. V., Popovich O. M.* Aktual'nye problemy instituta litsenzirovaniya v administrativnom prave Rossii // Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti. — 2016. — № 4. — S. 133—136.
6. Teoriya gosudarstva i prava : kurs lektsiy : uchebnik / pod red. N. I. Matuzova, A. V. Mal'ko. — M. : Norma: Infra-M, 2018. — 640 s.
7. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik / pod red. S. S. Alekseeva. — M. : Norma, 1998.