



УДК 342.9
ББК 67.401
DOI 10.24411/2414-3995-2018-10033

© Л.В. Стандзень, 2018

Научная специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Людмила Владимировна Стандзень,
доцент кафедры административного права и процесса,
кандидат юридических наук
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
(125993, ул. Садовая-Кудринская, д. 9)
E-mail: kynsh@mail.ru

Аннотация. Современное законодательство о лицензионно-разрешительной системе предопределило необходимость его совершенствования и реформирования. Анализируется проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». Отмечаются его сильные и слабые стороны в лицензионно-разрешительном законодательстве РФ.

Ключевые слова: административное право, лицензия, разрешение, лицензионно-разрешительная система, законодательство о лицензировании и разрешениях, законопроект.

TO THE QUESTION OF IMPROVING THE FEDERAL LEGISLATION ABOUT THE LICENSING SYSTEM

Lyudmila V. Stadzon,
Assistant Professor of the Department of Administrative Law and Process,
Candidate of Law
Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (MSAL)
(123995, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9)

Abstract. Modern legislation on the licensing and permitting system predetermined the need for its improvement and reform. The article analyzes the draft federal law «On the bases of licensing activities in the Russian Federation». Its strengths and weaknesses in the licensing and licensing legislation of the Russian Federation are noted.

Keywords: administrative law, license, permit, licensing and permitting system, legislation on licensing and permits, draft law.

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Для цитирования: Стандзень Л.В. К вопросу о совершенствовании федерального законодательства о лицензионно-разрешительной системе. Вестник экономической безопасности. 2018;(4):170-5.

Лицензионное законодательство представляет собой совокупность конституционных предписаний, федеральных законов и законов субъектов Федерации, регламентирующих лицензионные отношения (в том числе и соответствующие административные процедуры), определяющее статус их участников, прежде всего — соискателя лицензии, лицензиата и лицензирующего органа, содержание лицензионных требований, а также устанавливающее социально-правовые предпосылки лицензирования [1, с. 104].

В Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется различными федеральными законами при базовом федеральном законе от 04 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О

лицензировании отдельных видов деятельности», что обуславливает наличие общего и специального законодательства Российской Федерации в сфере лицензирования.

Такой огромный массив лицензионно-разрешительного законодательства, а также созревшая необходимость устранения проблем правового регулирования [4, с. 13; 8, с. 35] и недостатков, возникающих в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти по лицензированию и выдаче разрешений, обусловили потребность в совершенствовании лицензионно-разрешительного законодательства.

Среди проблем правового регулирования хотелось бы выделить наличие административных ба-



рьеров, препятствующих получению лицензионно-разрешительных документов, наличие коррупции, необходимость оптимизации лицензионно-разрешительной деятельности и другие.

В связи с этим возникло предложение о необходимости унифицировать лицензионно-разрешительное законодательство.

В качестве одного из вариантов предлагается проект федерального закона «Об административных процедурах» [6, с. 217—231], устанавливающий общие принципы и универсальный порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. Предполагается распространить действие проекта федерального закона «Об административных процедурах» наряду с регистрационной, сертификационной, финансово-бюджетной, имущественной деятельностью, деятельностью по принятию правовых актов управления и на лицензионно-разрешительную. Потребность в систематизации всех административных процедур, включая и лицензионно-разрешительные, увязывается с необходимостью реализации прав граждан на получение качественных государственных услуг, повышения «прозрачности» деятельности органов власти, повышения эффективности государственного управления, повышения ответственности государственных служащих и пр [6, с. 222].

Ряд авторов предлагают разработать и принять специализированный акт — Лицензионный кодекс [2, с. 40; 9, с. 78], в котором бы были отражены и структурированы основные положения о лицензиях. Это позволило бы установить единые требования к лицензированию всех видов деятельности.

Отдельные авторы предлагают принять федеральный закон «Об административном разрешении», который создал бы единый понятийный аппарат разрешений, систематизировал и унифицировал административно-правовые формы и методы в указанной сфере общественных отношений [3, с. 8].

Представляется разумным, присоединяясь к мнению других ученых [6, с. 328; 5, с. 172], по аналогии с законом о лицензировании поддержать идею о разработке и принятии базового Федераль-

ного закона «О разрешительной системе отдельных видов деятельности», 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.

Такой законопроект под названием «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» впервые подготовлен в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 17 января 2017 г. № ДМ-П17-182, данным во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 января 2017 г. № Пр-31 Министерством экономического развития РФ. На сегодняшний день данный законопроект не внесен в Государственную Думу РФ Федерального Собрания РФ [7].

Основной идеей проекта федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» является объединение всех разрешительных административных процедур в РФ и установление единого правового регулирования общественных отношений, возникающих при выдаче разного вида разрешений [7].

Законопроект разработан в целях снижения избыточного административного давления на граждан и хозяйствующих субъектов, формирования благоприятного инвестиционного климата и стимулирования экономического роста в Российской Федерации, минимизации ущерба охраняемым ценностям в соответствующих сферах деятельности и доведения его до минимально приемлемого уровня, повышения уровня соблюдения законодательства Российской Федерации, повышения эффективности использования материальных, финансовых и иных ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления на осуществление разрешительной деятельности.

В качестве задачи можно обозначить установление единых правовых основ разрешительной деятельности и решение проблемы их систематизации.

Целью законопроекта определяется установление общих правовых основ разрешительной деятельности, которая осуществляется в целях предотвращения ущерба жизни и здоровью граждан, правам, свободам и законным интересам граждан



и организаций, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, иным ценностям, защищаемым законодательством, возможность нанесения которого связана с осуществлением гражданами, организациями определенной деятельности или с совершением ими определенных действий [7].

Согласно ст. 2 законопроекта сфера его применения распространяется на регулирование общественных отношений, возникающих между гражданами, организациями и разрешительными органами по поводу предоставления по запросам (заявлениям) граждан, организаций разрешений, признания в установленных федеральными законами и международными договорами случаях выданных уполномоченными органами иностранных государств разрешений, переоформления разрешений, продления срока действия разрешений, разрешительного контроля, подтверждения компетентности обладателя разрешения, приостановления, возобновления и прекращения действия разрешений, а также отношений по организации разрешительной деятельности и в сфере осуществления отдельных видов деятельности в уведомительном порядке [7].

Предполагается, что законопроект будет состоять из семи глав и 43 статей, отражающих системообразующие положения лицензионно-разрешительной системы.

В законопроекте в ст. 3 устанавливаются основные понятия, используемые в законе. Так, например, дается нормативное закрепление понятия разрешение, под которым признается предоставление права гражданину или организации осуществлять деятельность или совершить действия на основании решения разрешительного органа, выраженного в форме разрешительного документа или разрешительной записи.

Разрешительная деятельность понимается как совокупность действий разрешительного органа по оценке соответствия разрешительным требованиям, предоставлению разрешений, признанию в установленных федеральными законами и международными договорами случаях, выданных уполномоченными органами иностранных государств разрешений, переоформлению разрешений, прод-

лению срока действия разрешений, формированию и ведению реестра разрешений, осуществлению разрешительного контроля, подтверждению компетентности обладателя разрешения, приостановлению, возобновлению и прекращению действия разрешений [7].

Вместе с тем, ряд терминов, которые употребляются в тексте законопроекта не раскрыты ни в нем, ни в других нормативно-правовых актах. В качестве примера можно привести проведение торгов в случае, когда на осуществление деятельности или совершение действия (действий), составляющих объект разрешительной деятельности, связанных с ограниченными ресурсами, претендует несколько соискателей [7]. Процедура проведения торгов нигде не закреплена.

Одним из спорных на наш взгляд моментов законопроекта является перечень видов деятельности и действий, на осуществление которых требуется получение разрешения. При составлении данного перечня имелось ввиду не сокращение объектов разрешительной деятельности, а их систематизация. В приложении № 1 закреплён огромный список видов объектов разрешительной деятельности 438. К ним отнесены такие, уже имеющиеся виды деятельности как: разработка, производство, испытание и ремонт авиационной техники; деятельность по перевозкам железнодорожным транспортом пассажиров; частная охранная и частная детективная (сыскная) деятельность; образовательная деятельность и пр.

Вместе с тем появились и новые виды деятельности, на которые необходимо разрешение, например, деятельность туроператора; осуществление адвокатами иностранных государств деятельности на территории Российской Федерации. Недостатком данного списка является очень большое их количество. В связи с этим, предлагаем сделать этот список более укрупненным. Подобным примером могут являться: выдача разрешений в сфере миграции, разрешения в сфере объектов животного мира и прочие. А более подробный перечень подвидов разрешений мог бы содержаться в других приложениях, сгруппированных по тематике или органу, выдающему разрешения. Такая систематизация упростила бы понимание лицензионно-разрешительной системы и упорядочила ее.



Разработчики законопроекта предусматривают такие основные формы разрешительной деятельности, как: лицензирование, аккредитация, аттестация, государственная сертификация, государственная регистрация, саморегулирование с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях, иные формы разрешительной деятельности, введенные федеральными законами [7]. Введение иных форм разрешительной деятельности возможно только при условии проведения оценки социально-экономических последствий для граждан и организаций проектов нормативных правовых актов, направленных на введение формы разрешительной деятельности. Вместе с тем, законопроект исключает из своего правового поля такие виды деятельности как: действия по распоряжению имуществом, в том числе земельными участками, собственником (Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием); выдачу гражданам Российской Федерации паспортов, удостоверяющих их личность, регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию; выдачу (оформлению) документов, связанных с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, их пребыванием либо проживанием в Российской Федерации, передвижением в пределах Российской Федерации, предоставлением права осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации и некоторые другие¹. На сегодняшний день такие разрешения выдает МВД России иностранным гражданам и лицам без гражданства и это считается разрешениями. В связи с этим считаем необходимым более взвешенно подойти к перечню разрешительной деятельности.

В ст. 4 проекта обозначено содержание нормативно-правового регулирования в сфере разрешительной деятельности. Его условно можно разделить на три уровня: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный. Определены правовые пределы лицензионно-разрешительной

системы. Так, нормативное правовое регулирование разрешительной деятельности по объекту разрешительной деятельности должно содержать указание: на объект, категорию лиц, разрешительный орган, разрешительные требования, срок действия и другие. Вместе с тем считаем, что ряд требований должны быть установлены не по объекту, а должны быть общими: основания отказа, общие сроки в предоставлении разрешения; основания и сроки переоформления, продления срока действия разрешений (если оно предоставляется на срок), выдачи дубликатов разрешений, приостановления, возобновления и прекращения действия разрешения. Они должны быть едиными, а не разными в зависимости от вида разрешений.

Законопроектом предусмотрен ряд принципов организации и осуществления разрешительной деятельности, к которым относятся: законность, недопустимость злоупотребления правом, компетентность, информационная открытость, обусловленность разрешительной деятельности рисками и некоторые другие [7]. Считаем этот перечень несовершенным и требующим дополнения. Так, например, среди принципов не отражен принцип федерализма, а ведь разрешительная деятельность осуществляется как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов РФ на двух уровнях: федеральном и субъектов РФ. Также считаем необходимым закрепить принцип обеспечения баланса публичных и частных интересов, так как разрешительная деятельность предполагает их сочетание.

Глава вторая проекта закона устанавливает положения, касающиеся организации разрешительной деятельности. Новеллой, заслуживающей особого внимания, является установление правовых основ в использовании информационно-коммуникационных технологий в сфере разрешительной деятельности с учетом влияния цифровизации всех общественных отношений.

Значимым нововведением проекта, связанным с проводимым реформированием в рамках цифровой экономики, является переход к юридической значимости сведений, содержащихся в реестрах, что позволит отказаться от необходимости представлять бумажные копии разрешительных документов (ор-

¹ Ст. 2 законопроекта.



ганы государственного контроля не будут требовать оригиналы разрешительных документов).

Представляет интерес установление в ст. 14. законопроекта проведение государственно-правового эксперимента в сфере разрешительной деятельности в целях содействия экономическому развитию в отдельных отраслях экономики. Для этого предложено приостанавливать на всей территории страны или на части территории на определенное время применение части разрешительных требований по объекту разрешительной деятельности или неосуществлению разрешительной деятельности по объекту разрешительной деятельности.

Новеллой выступает и глава 3 проекта, предусматривающая гарантии прав соискателей и обладателей разрешений.

При этом все гарантии классифицированы. Предусмотрены гарантии права соискателя разрешения, обладателя разрешения на досудебное (внесудебное) обжалование. Установлены гарантии прав соискателя разрешения, обладателя разрешения при изменении разрешительных требований; при реализации положений актов государственных органов, органов местного самоуправления, содержащих разъяснения нормативных правовых актов о разрешительной деятельности и обладающих нормативными свойствами; при технических ошибках в оформлении документов; коллегиальности принятия решения о предоставлении разрешения, отказа в предоставлении разрешения.

Заслуживает внимания установление гарантий права соискателя разрешения на полноту информирования о несоблюдении им требований к оформлению запроса (заявления) и составу прилагаемых документов, а также гарантии возмещения вреда, причиненного при осуществлении разрешительной деятельности, и компенсации расходов, возникших при осуществлении разрешительной деятельности и пр.

Устанавливается разумное правило, согласно которому новые разрешительные требования вступают в силу не ранее чем через три месяца со дня официального опубликования нормативного правового акта, а применительно к ранее предоставленным разрешениям могут применяться не раньше, чем через шесть месяцев со дня их официального опубликования.

Вместе с тем ряд гарантий вызывает сомнения. Например, гарантии при изменении требований к содержанию и форме разрешения, которые заключаются в том, что они не должны затрагивать предоставленные на день вступления в силу изменения требований разрешительных документов или сделанные на день вступления в силу изменения требований разрешительных записей. Данное правило — закон обратной силы не имеет — действует априори, и не требует дополнительного закрепления в законодательстве.

Также вызывает недоумение установление в качестве гарантии нормы о том, что выдача разрешения на осуществление деятельности или совершение действий не должна предусматривать оценку соответствия разрешительным требованиям, предусмотренным для выдачи иного разрешения в отношении того же вида деятельности или тех же действий. Это является очевидным.

Законопроектом установлен порядок предоставления разрешений, в том числе установлены сроки, порядок принятия решения, содержание разрешения, а также переоформления разрешений, продления срока действия разрешений, выдачи дубликатов разрешений, приостановления, возобновления и прекращения их действия.

Вызывает большие сомнения установление предельного срока приостановления действия разрешения до 60 календарных дней. Данная мера является мерой административного принуждения, которая всегда является ограничением прав граждан и юридических лиц. Фактически она блокирует их дальнейшую деятельность и функционирование, так как без разрешений заниматься предпринимательской и иной деятельностью на территории РФ нельзя. Законопроектом не прописаны случаи как устанавливать и выбирать время данного срока. И на наш взгляд, широта и неопределенность такого большого срока может способствовать возникновению коррупционного фактора или возможных злоупотреблений со стороны уполномоченных должностных лиц. Аналогию можно провести с административным наказанием — административным приостановлением деятельности, установленным ст. 3.12 КоАП РФ. Оно применяется в исключительных случаях и только, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели



административного наказания. Поэтому механизм применения приостановления действия разрешения нуждается в серьезной проработке и доработке.

В законопроекте закреплены случаи, когда обязательен судебный механизм аннулирования разрешения. В иных случаях допускается механизм отзыва разрешения разрешительным органом.

Заслуживает интереса изложенное в законопроекте применение риск-ориентированного подхода, когда дается оценка соответствия деятельности или действий функциональным разрешительным требованиям.

Также закладывается приоритет таких форм предоставления разрешения как запись в соответствующем реестре разрешений. Ведение разрешительными органами реестров разрешений, к которым обеспечивается единый доступ, позволяет создать сквозную систему учета выданных на всех уровнях власти разрешений, реализовать функции текущего мониторинга состояния системы разрешительной деятельности в Российской Федерации, включая оценку ее результативности и эффективности.

Законопроект включает также положения о деятельности, осуществляемой в уведомительном порядке (их 44 вида деятельности). В этом случае получение разрешения на осуществление данных видов деятельности не требуется, а наличие уведомления позволяет уполномоченным органам осуществлять контроль обязательных требований за соблюдением при осуществлении этой деятельности.

Если к некоторым видам деятельности, например, производство одежды, кожи, изделий из кожи, в том числе обуви, обработка древесины, предоставление бытовых услуг, уведомительный порядок подходит, то для таких видов как предоставление услуг по перевозкам грузов транспортными средствами, общая масса которых составляет свыше двух тонн пятисот килограммов; перевозки морским транспортом грузов (за исключением опасных грузов); перевозки внутренним водным транспортом грузов (за исключением опасных грузов); перевозки железнодорожным транспортом грузов (за исключением опасных грузов); осуществление деятельности в сфере обращения медицинских изделий и др. это неприемлемо, ввиду их значимости и важности. В связи с этим, необходимо более взвешенно подходить к уведомительному

порядку и пересмотреть перечень видов деятельности в сторону их уменьшения.

Таким образом, в настоящее время назрела необходимость в совершенствовании законодательства в области лицензионно-разрешительной системы. Принятие нового федерального законодательства позволит, с одной стороны, упростить лицензионно-разрешительную систему, решит ее системные недостатки и проблемы правового регулирования, а с другой стороны, позволит вывести потенциал Российской Федерации на новый виток экономического развития.

Литература

1. Административные процедуры. Монография /отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М. Норма: ИНФРА М. 2018.
2. Гема Ю.П. Теоретические аспекты лицензирования в сфере административно-правового регулирования экономики в России // Вестник МИЭП. 2014. № 2 (15).
3. Журавлев Р.А. Административное разрешение в предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Автореферат дис.... канд. юрид. наук. М., 2008.
4. Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2013. № 5.
5. Костылева К.И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
6. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект. 2016.
7. Проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». URL:<http://regulation.gov.ru/> (дата обращения 30.09.2018).
8. Стандзень Л.В., Аганов А.Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти: учебное пособие для магистров. М.: Проспект, 2018.
9. Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014.