

ВВЕДЕНИЕ

Доклад «О лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации» является первым системным докладом Минэкономразвития России, подготовленным и представленным в Правительство Российской Федерации.

В Докладе отражена ситуация в области лицензирования отдельных видов деятельности по состоянию на 1 апреля 2013 г. (если по тексту не указано иное), подробно рассказывается о действии Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», о проблемах, существующих до настоящего времени в системе лицензирования, а также предлагаются системные решения обозначенных проблем.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Основными методами государственного регулирования предпринимательской деятельности являются: государственный контроль (надзор), сертификация, аккредитация, различного рода разрешительные реестры и регистры и лицензирование, которое признается большинством стран мира как самый строгий административный барьер для входа на рынок хозяйствующих субъектов.

Одним из ключевых моментов в формировании современных экономических институтов, способствующих развитию предпринимательской активности, является устранение избыточных административных барьеров на пути ведения бизнеса. Серьезные недостатки, сложившиеся в сфере осуществления лицензирования отдельных видов деятельности, превратили процесс получения лицензий в один из таких барьеров.

Большинство предпринимателей отмечают, что законодательные требования создают проблемы, отнимают много времени и требуют слишком больших затрат. При этом основные причины возникновения этих проблем, в принципе, одинаковы в большинстве стран мира: слишком большое количество сложных, часто изменяющихся форм и требований и частая необходимость представления этих форм и исполнения требований.

В начале 1990-х годов европейские страны начали принимать меры по оценке и устранению избыточных административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности. На этот же путь встала Российская Федерация. Начиная с 1994 года, прослеживается четкая тенденция упорядочения порядка лицензирования и сокращения перечня лицензируемых видов деятельности аналогично другим странам.

Основные и ключевые проблемы, с которыми столкнулись законодательная и исполнительная власть в Российской Федерации при введении первых общих правил лицензирования в различных видах деятельности, это, прежде всего:

1. «Некачественное» законодательство: законодательству не хватало прозрачности и его трудно было исполнять. Получение лицензии на законном основании оборачивалось огромной потерей времени и средств.

2. Противоречия между федеральными, региональными и местными законами и нормативными правовыми актами.

3. Неурегулированность надзорной составляющей в лицензировании.

Для решения обозначенных проблем, выявленных при проведении исследования порядка лицензирования, были проведены следующие мероприятия.

1. Пересмотрен перечень лицензируемых видов деятельности для выявления возможности замены лицензирования как более жесткого способа государственного регулирования иными более мягкими либо полного отказа от госрегулирования. Это позволило решить сразу несколько насущных проблем: были выявлены виды деятельности, осуществление которых не требует государственного вмешательства, тем самым значительно уменьшилось как количество видов деятельности, так и количество архаичных и рудиментальных требований к предпринимателям.

2. Для прекращения практики утверждения ведомственными актами перечней работ и услуг, составляющих лицензируемые виды деятельности, а также в целях сокращения их количества данное право передано Правительству Российской Федерации.

3. Проведены мероприятия, направленные на совершенствование системы лицензионного контроля, с целью уменьшения числа проводимых проверок, радикального сокращения числа органов, имеющих право проводить контрольно-надзорные мероприятия, а также упорядочения работы контрольных и регулирующих органов.

4. Повышена ответственность сотрудников лицензирующих органов.

5. Рассмотрена возможность замены лицензирования альтернативными рыночными механизмами такими как: страхование гражданской ответственности, введение уведомительного порядка начала деятельности, механизмами саморегулирования.

6. Введены нормы, направленные на снижение фактической стоимости лицензии, которая превышала лицензионные сборы в сотни раз, сократив количество заключений и различного рода экспертиз, которые необходимы для получения лицензии.

7. Процедуры надзорных мероприятий изложены в соответствии с базовым основополагающим законом о государственном надзоре – Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).

8. Предусмотрено использование современных средств связи (Интернет, мобильная связь, электронная почта) и передовых методов организации процесса лицензирования, унифицированы объемы и формы документации, необходимой для получения лицензии, значительно упрощена система формальных административных требований к участникам хозяйственной деятельности.

Все перечисленные мероприятия направлены на решение основной задачи – ослабление бюрократического давления на бизнес, повышение уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности.

II. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОПРОСЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Для решения обозначенных проблем, выявленных при проведении Минэкономразвития России в 2006–2008 годах мониторинга влияния мер государственного регулирования на развитие предпринимательства, принят Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ), который вступил в силу в ноябре 2011 года.

Принятие нового законодательного акта, взамен действовавшего с 2001 года Федерального закона с аналогичным названием, было обусловлено необходимостью создания концептуально новой структуры закона, унификации порядка лицензирования, а также повышения прозрачности лицензионных процедур и их совершенствования.

1. Сокращение масштабов лицензирования

В Законе № 99-ФЗ сохранена основная тенденция, направленная на сокращение сфер лицензирования. Работа в этом направлении Минэкономразвития России ведется с 1998 года, когда лицензированию подлежало более 1000 видов деятельности. К 2010 году данный перечень был сокращен до 272 видов деятельности, к 2011 году до 82, а к 2012 году до 50.

Указанный перечень, напрямую зафиксированный в Законе № 99-ФЗ, включает в себя только виды деятельности. В остальных случаях при использовании ограниченных ресурсов и осуществлении отдельных видов операций, если они осуществляются конкретным лицом на ограниченной территории, в ограниченный период времени сохраняется иной специальный порядок предоставления разрешительных документов (лицензий)¹. Кроме того, лицензированию подлежат еще более 90 видов деятельности, лицензируемых в соответствии с 8 законами, на которые действие Закона № 99-ФЗ по-прежнему не распространяется.

При формировании Перечня были также исключены виды деятельности, регулирование которых возможно осуществлять иными методами. Так, например,

¹ Пользование недрами, распределение орбитальных частот, внешнеэкономические операции, использование объектов авторских и смежных с ними прав, а также иные аналогичные виды операций не являются видами деятельности в понятии Закона № 99-ФЗ и их лицензирование будет осуществляться в порядке, установленном специальными законами.

аудиторская, оценочная деятельность, а также деятельность в области строительства переведены на саморегулирование.

Что касается продолжения работы по ревизии видов деятельности, осуществляемых в соответствии с Законом № 99-ФЗ, то предусматривается дальнейшая поэтапная отмена лицензирования в ряде отраслей (например, производство и техническое обслуживание медицинской техники, деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности). Так, предложено исключить лицензирование нотариальной деятельности, порядок лицензирования которого осуществляется в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1. Лицензия на право ведения нотариальной деятельности является документом, подтверждающим сдачу гражданином квалификационного экзамена, вместе с тем не дает права получившему ее лицу сразу осуществлять нотариальную деятельность, поскольку он должен участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса или работать помощником нотариуса по трудовому договору. Лицензия в данном случае не соответствует положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому лицензия – это право осуществлять деятельность с момента ее получения. Вместо лицензии лицам, претендующим на должность нотариуса, предлагается выдавать квалификационные свидетельства.

2. Сокращение высоких издержек предпринимателей при лицензировании

Основные издержки хозяйствующих субъектов при лицензировании складываются за счет:

- платности проведения экспертиз и получения заключений;
- обременительной процедуры продления срока действия лицензии;
- удаленности хозяйствующих субъектов от лицензирующих органов и бумажного документооборота;
- излишних лицензионных требований.

В целях исключения платности проведения экспертиз, получения различного рода заключений в Законе № 99-ФЗ введен принцип недопустимости взимания платы с предпринимателей за осуществление процедур лицензирования. При лицензировании уплачивается только государственная пошлина, размер которой установлен Налоговым кодексом Российской Федерации.

В целях сокращения финансовых издержек сняты ограничения по срокам действия лицензии, с момента вступления в силу Закона № 99-ФЗ действие лицензии стало бессрочным. При этом за лицензиатом сохраняется право в любое время подать заявление о прекращении действия лицензии.

Законом № 99-ФЗ предусмотрен переходный период в целях исключения у лицензиатов излишних материальных и временных издержек. По истечении срока действия лицензий, выданных до вступления в силу Закона № 99-ФЗ, по заявлению лицензиата, их действие станет бессрочным. В случае если во время осуществления деятельности произошли изменения, лицензия будет переоформлена, после чего также станет бессрочной.

Упорядочены процедуры переоформления лицензии. Так, лицензия переоформляется только на основании заявления лицензиата без дополнительного представления документов, а актом Правительства Российской Федерации устанавливается исчерпывающий перечень сведений, необходимых для принятия решения о возможности переоформления лицензии. Кроме того, срок принятия решения о переоформлении лицензии зависит от значимости произошедших изменений. Так, в случае незначительных изменений (изменение адреса или имени) – заявление рассматривается в течение 10 дней, в случае более серьезных изменений (например, открытие филиала) срок может быть увеличен до 30 дней.

Законом № 99-ФЗ предусматривается, что лицензионными требованиями и условиями могут быть только требования, установленные законом или нормативными правовыми актами, изданными в соответствии с ним. Предусматривается также обязательное установление таких исчерпывающих перечней в Положениях о лицензировании конкретных видов деятельности.

Большие материальные и временные издержки бизнеса связаны с необходимостью представлять различные документы в лицензирующий орган лично либо почтой. Принимая во внимание, что большинство решений принимаются в центральных офисах, расположенных в Москве, данные издержки становятся весьма значительными.

Для снижения таких издержек Законом № 99-ФЗ предусмотрен переход к электронной форме осуществления процедур лицензирования. С 1 июля 2012 года все документы, начиная с заявления соискателя лицензии и до ее получения можно

отправлять и получать в электронной форме. Данным правом могут воспользоваться все заинтересованные лица. Кроме того, территориальные органы лицензирующих органов наделяются правами по участию в лицензировании в полном объеме, что исключает необходимость хозяйствующих субъектов обращаться только в центральный офис.

Законом № 99-ФЗ также реализовано положение Закона № 294-ФЗ об установлении особенностей в отношении проведения лицензионного контроля. В частности, определено, что основанием для проведения проверки являются заявление и необходимые документы. Предусмотрено, что проверка соискателя лицензии проводится без согласования с органами прокуратуры, установлены иные основания проведения плановых проверок лицензиата.

Лицензирующий орган первый раз проверит соблюдение лицензиатом лицензионных требований по истечении одного года со дня принятия решения о предоставлении лицензии, поскольку именно в первый год велики риски нанесения ущерба при осуществлении лицензируемого вида деятельности. В дальнейшем лицензиат будет проверяться в обычном порядке – по истечении трех лет со дня окончания последней плановой проверки.

3. Унификация порядка лицензирования

В Законе № 99-ФЗ осуществлен первый этап перехода к единому унифицированному порядку – сокращение законов, устанавливающих лицензирование в некоторых сферах деятельности.

В 6 сферах, таких как образование, частная детективная и охранная деятельность, а также оказание услуг связи, телевизионного вещания и радиовещания введен общий порядок лицензирования, установленный Законом № 99-ФЗ, с сохранением особенностей процедур лицензирования в отраслевых законах.

Вместе с тем положения Закона № 99-ФЗ по-прежнему не применяются к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования следующих видов деятельности:

- использования атомной энергии;
- производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

- деятельности, связанной с защитой государственной тайны;
- деятельности кредитных организаций;
- деятельности по проведению организованных торгов;
- видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;
- деятельности акционерных инвестиционных фондов, деятельности по управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами;
- деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;
- деятельности негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию;
- клиринговой деятельности;
- страховой деятельности.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России, ФСФР России, Росалкогольрегулированием, Ростехнадзором и ФСБ России проведен сравнительный анализ действующего законодательства Российской Федерации, в рамках которого осуществляется лицензирование видов деятельности в вышеназванных сферах, с положениями Закона № 99-ФЗ.

Сравнительный анализ отраслевых законов, в рамках которых осуществляется лицензирование видов деятельности в сферах, указанных в части 2 статьи 1 Закона № 99-ФЗ (далее – Законы), и положений Закона № 99-ФЗ выявил целый ряд проблем.

В частности, в большинстве Законов отсутствуют исчерпывающие перечни лицензируемых видов деятельности, нормы, необходимые для регулирования процесса лицензирования, а также наличие в Законах норм, содержащих коррупционную составляющую, поскольку позволяют лицензирующему органу принимать решение по своему усмотрению.

Результаты данного анализа также позволяют сделать вывод о возможности перехода к унифицированному порядку лицензирования во всех сферах деятельности, указанных в части 2 статьи 1 Закона № 99-ФЗ, при условии сохранения необходимых особенностей, учитывающих специфику регулирования видов деятельности в этих сферах.

Введение единого унифицированного порядка лицензирования отдельных видов деятельности – необходимая мера, которая позволит устранить административные барьеры, снижающие стимулы входа на рынки новых участников, из-за повышения непроизводственных издержек и наличия условий для коррупции.

Решение выявленных проблем для обеспечения реализации единой государственной политики в области лицензирования отдельных видов деятельности и повышения эффективности применения государственного регулирования в форме лицензирования потребует внесения изменений в отраслевые законы и Закон № 99-ФЗ.

Более подробно о результатах проведенного анализа изложено в пунктах 3.1-3.4 данного раздела.

3.1 Лицензирование в области использования атомной энергии

Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон № 170-ФЗ).

Согласно информации, представленной в Правительство Российской Федерации Ростехнадзором, система лицензирования в области использования атомной энергии в Российской Федерации создана на основе международных конвенций, ратифицированных Российской Федерацией, и российского законодательства в области использования атомной энергии.

В Российской Федерации законодательные основы с учетом положений международных конвенций установлены Законом № 170-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии».

По мнению Ростехнадзора, порядок лицензирования в рассматриваемой сфере кардинально отличается от общего порядка лицензирования отдельных видов деятельности, установленного Законом № 99-ФЗ.

1. Ростехнадзор отмечает, что Законом № 170-ФЗ предусматривается внесение в лицензию условий действия лицензии в отношении каждого принадлежащего лицензиату конкретного объекта. Данные условия являются неотъемлемой частью лицензии. При этом порядок определения условий, включаемых в лицензию, законодательством Российской Федерации не установлен.

Вместе с тем Законом № 99-ФЗ предусмотрено утверждение Правительством Российской Федерации исчерпывающего перечня лицензионных требований, направленных на обеспечение безопасности осуществления самой деятельности, и соблюдение которых должны обеспечивать все лицензиаты в равной степени. Лицензионные требования являются комплексными, поскольку включают требования не только к принадлежащему хозяйствующему субъекту объекту. Формирование данного перечня осуществляется на основании норм, содержащихся в законодательных актах, в рамках которых регулируется конкретный вид деятельности.

2. Ростехнадзор считает проведение экспертизы обоснования безопасности объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии, которая проводится при принятии решения о выдаче разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии отличительной особенностью Закона № 170-ФЗ (статья 26). Отмечается, что данная экспертиза проводится в целях реализации положений статьи 14 Венской Конвенции о ядерной безопасности². Кроме того, данной статьёй регламентируется проведение всесторонней оценки и проверки безопасности объектов непосредственно как в процессе предоставления лицензии, так и в рамках осуществления государственного надзора за соблюдением условий.

В связи с этим в соответствии с положениями статьи 26 Закона № 170-ФЗ порядок проведения проверки документов, представленных хозяйствующими субъектами, включая порядок проведения указанной экспертизы установлен приказом Минприроды Российской Федерации от 16 октября 2008 г. № 262 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии».

В частности, согласно данному порядку «экспертизу документов, представленных для получения лицензии, проводят экспертные организации, имеющие лицензию Ростехнадзора на право проведения экспертизы проектной,

² Каждая Договаривающаяся Сторона принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы:

- i) до начала сооружения и ввода в эксплуатацию ядерной установки и в течение всего ее жизненного цикла проводились всесторонние и систематические оценки безопасности. Такие оценки подробно отражаются в документах, впоследствии обновляются в свете опыта эксплуатации и важной новой информации в области безопасности и рассматриваются в рамках компетенции регулирующего органа;
- ii) с помощью анализа, наблюдений, испытаний и инспектирования осуществлялась проверка ядерной установки в целях обеспечения постоянного соответствия ее технического состояния и условий ее эксплуатации требованиям проекта, действующим национальным требованиям по безопасности и эксплуатационным пределам и условиям.

конструкторской, технологической документации и документов, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов, деятельности по обращению с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами.».

При исполнении государственной функции по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии Ростехнадзор в рамках, выделяемых из государственного федерального бюджета средств, выступает в роли государственного заказчика экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии и заключает государственный контракт в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Далее Законом № 170-ФЗ (статья 26.1) предусмотрено, что при эксплуатации ядерной установки, пункта хранения на основании разрешения (лицензии), выданного на срок более чем 10 лет, эксплуатирующая организация выполняет периодическую оценку безопасности ядерной установки, пункта хранения. Порядок представления эксплуатирующей организацией в уполномоченный орган государственного регулирования безопасности документов, содержащих результаты оценки безопасности ядерной установки, пункта хранения и обосновывающих безопасность их эксплуатации, и требования к составу и содержанию этих документов определяются уполномоченным органом государственного регулирования безопасности.

Таким образом, согласно положениям действующего законодательства, регулирующего деятельность в области использования атомной энергии, экспертиза безопасности объектов непосредственно лицензирующим органом не проводится ни при принятии решения о предоставлении лицензии, ни в последующем – при эксплуатации объекта.

Кроме того, согласно статье 26 Закона № 170-ФЗ за предоставление, переоформление и продление срока действия лицензии уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Однако, затраты на проведение данной экспертизы значительно превышают размеры государственной пошлины.

Как уже отмечалось выше, данную экспертизу проводят организации, имеющие лицензию. Требования и порядок привлечения независимых экспертов законодательством Российской Федерации, в рамках которого регулируется деятельность по использованию атомной энергии, не установлены.

Однако деятельность по проведению такой экспертизы не может быть отнесена к лицензируемым видам деятельности, поскольку требования в данном случае должны предъявляться только к профессиональным знаниям экспертов. В целях определения компетентности участников экспертизы, которые будут привлекаться к проведению экспертизы, возможно, следует применять иную форму государственного регулирования: аккредитацию (в отношении организаций) и аттестацию (в отношении независимых экспертов) или внесение Ростехнадзором экспертов и экспертных организаций в специальный реестр в специально установленном порядке, содержащем, в том числе, критерии их отбора.

Следует также учитывать уникальность объектов, в отношении которых проводится экспертиза, принимая во внимание которую срок проведения экспертизы может длиться несколько лет, что значительно превышает общепринятые сроки проведения лицензионного контроля, который в основном проводится в течение 30-45 дней.

Вместе с тем необходимо отметить, что основной отличительной чертой лицензирования в сфере использования атомной энергии является подтверждение (доказательство) безопасности использования объекта и компетенции эксплуатирующей организации осуществлять безопасную эксплуатацию объектов использования атомной энергии.

Логика принятия решения и уровень ответственности требует от органа лицензирования, одновременно являющегося органом регулирования безопасности, наличия компетенции и полномочий, а также ответственности за принятые решения в указанной сфере деятельности. В связи с этим возможны два варианта решения указанной проблемы: эксперты находятся в штате органа регулирования или эксперты находятся за штатом. Тогда возникают вопросы компетентности внешних экспертов и симметричной ей гражданской ответственности, что требует решения этого вопроса на законодательном уровне. При этом необходимо определить на законодательном уровне характер, механизмы принятия ответственности эксперта, ее объемов и формы.

Учитывая изложенное, Минэкономразвития России считает целесообразным инициирование обсуждения вопроса о выведении экспертизы из процедур лицензирования, а также отнесении требования о проведении экспертизы к лицензионным требованиям. Акт экспертизы в этом случае будет являться подтверждением соблюдения такого лицензионного требования.

Реализация данного предложения позволит установить особый порядок проведения экспертизы, включая порядок определения оплаты за ее проведение, а также сократить сроки принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии или о продлении срока действия лицензии.

3. Ростехнадзор обращает внимание на отличия в определении срока действия лицензии, поскольку Закон № 99-ФЗ предусматривает бессрочность действия лицензии, тогда как Законом № 170-ФЗ срок действия лицензии устанавливается в зависимости от периода оценки безопасности объекта использования атомной энергии, в виду того, что такой объект в течение всего срока службы, который может достигать 60 лет, изменяет свои характеристики и параметры, влияющие на обеспечение безопасности.

В соответствии с действующим порядком, вне зависимости от срока эксплуатации атомного объекта, лицензия на использование атомной энергии предоставляется на срок не менее 10 лет.

Минэкономразвития России считает возможным ввести аналогично Закону № 99-ФЗ бессрочность действия лицензии, поскольку Законом № 170-ФЗ предусмотрена норма о переоформлении лицензии в случае изменения обстоятельств. Лицензия переоформляется на основании проведенной проверки. Контрольные мероприятия проводятся также в плановом и внеплановом порядке. Таким образом, введение бессрочности лицензий не повлечет за собой бесконтрольность осуществления данного вида деятельности.

4. Ростехнадзор обращает внимание, что Законом № 99-ФЗ не предусмотрена процедура сопровождения лицензии путем проведения инспекций (проверок) и экспертиз безопасности, необходимых для проверки соблюдения лицензиатом установленных условий действия лицензии и требований по безопасности в области использования атомной энергии.

Данное утверждение спорно, поскольку Законом № 99-ФЗ (статья 19) предусмотрено проведение лицензионного контроля в плановом и внеплановом порядке,

в рамках которого проводится проверка соблюдения лицензиатами лицензионных требований. Лицензионный контроль проводится в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ. Данным законом также предусмотрена возможность установления особенностей организации и проведения проверок в специальных отраслевых законах, а также возможность проведения экспертиз независимыми экспертами.

По мнению Минэкономразвития России, такой действующий порядок проведения лицензионного контроля позволяет применять его в рассматриваемой сфере, поскольку в случае необходимости в него могут быть внесены некоторые особенности в отношении проведения проверки соблюдения лицензионных условий, внесенных в лицензию на использования атомной энергии.

5. Ростехнадзор считает, что порядок лицензирования, установленный Законом № 170-ФЗ, полностью не соответствует порядку установленному Законом № 99-ФЗ, в связи с чем действие Закона № 99-ФЗ не может применяться при осуществлении лицензирования деятельности в области использования атомной энергии.

По мнению Минэкономразвития России, данное утверждение не является бесспорным и большая часть положений, установленных Законом № 99-ФЗ, может применяться к отношениям, связанным с лицензированием деятельности в области использования атомной энергии при условии сохранения некоторых особенностей.

В частности, Закон № 170-ФЗ не содержит четкого исчерпывающего перечня лицензируемых видов деятельности, а установленное им простое перечисление видов деятельности предоставляет право лицензирующему органу самостоятельно принимать решение по определению наименования вида деятельности, что противоречит статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой перечень лицензируемых видов деятельности определяется законом. Такое перечисление также затрудняет правоприменение этой нормы.

Кроме того, Законом № 170-ФЗ предусмотрена выдача совмещенной лицензии. Однако определение такой лицензии или наименование лицензируемых видов деятельности, включаемых в такую лицензию, в Законе № 170-ФЗ отсутствуют, что не позволяет применить данную норму на практике.

В Законе № 170-ФЗ кроме термина «лицензируемые виды деятельности» употребляется термин «разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии». Определений, разграничивающих данные термины

в Законе № 170-ФЗ, не содержится, что делает применение этих терминов проблематичным.

В этой связи представляется целесообразным распространить норму Закона № 99-ФЗ об установлении наименования вида деятельности в законе, а также норму о наделении Правительства Российской Федерации правом определения исчерпывающего перечня работ (услуг), которые составляют данный вид деятельности, что исключит необходимость применения термина «совмещенная лицензия». В этом случае в лицензию будут включаться любые виды работ (услуг), выбранные хозяйствующим субъектом из утвержденного Правительством Российской Федерации перечня таких работ (услуг).

Кроме того, Законом № 170-ФЗ не установлен порядок лицензирования, вместо этого право по его установлению отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации. Однако, в связи с тем, что лицензирование – форма государственного регулирования, предусматривающая ограничение прав хозяйствующих субъектов, данный порядок в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, должен быть установлен законом.

3.2 Лицензирование в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции

Лицензирование деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Закон № 171-ФЗ).

1. Росалкогольрегулирование считает, что установленный Законом № 171-ФЗ порядок лицензирования видов деятельности в указанной сфере соответствует системе принципов осуществления лицензирования, определенной статьей 4 Закона № 99-ФЗ. Отдельные процедуры лицензирования (предоставление и переоформление лицензий, продление срока действия, приостановление, возобновление, прекращение действия и аннулирование лицензий), установленные Законом № 171-ФЗ, учитывают особенности в данной сфере, в том числе технологического характера и увязаны с

необходимостью осуществления контроля над легальностью и качеством такой продукции при ее производстве и обороте.

Большинство положений по предоставлению и переоформлению лицензий, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, установленные Законом № 171-ФЗ, практически полностью совпадают с аналогичными нормами Закона № 99-ФЗ. Вместе с тем в отношении указанных положений имеются некоторые отличия, учитывающие особенности осуществления деятельности в данной сфере, которые могут быть сохранены в Законе № 171-ФЗ.

В частности, статьей 19 Закона № 171-ФЗ предусмотрено, что документы, представленные организацией в лицензирующий орган для получения лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, регистрируются и подлежат экспертизе лицензирующим органом.

Решение о выдаче лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции или об отказе в ее выдаче принимается в течение 30 дней со дня получения заявления и всех необходимых документов. В случае необходимости проведения дополнительной экспертизы указанный срок продлевается на период ее проведения, но не более чем на 30 дней.

Вместе с тем порядок проведения указанной экспертизы в отношении соискателя лицензии, а также перечень оснований для принятия решения о проведении дополнительной экспертизы, Законом № 171-ФЗ не установлены.

Статьей 19 Закона № 171-ФЗ определено, что лицензия подлежит переоформлению в случае реорганизации юридического лица в форме слияния, присоединения и преобразования. Вместе с тем в Законе № 171-ФЗ не учитывается, что в случае реорганизации юридического лица в форме присоединения или преобразования создается новое юридическое лицо. В таком случае необходимо учитывать, что одно из них может не иметь соответствующую лицензию. В другом случае при наличии хотя бы у одного из реорганизуемых юридических лиц лицензии, вновь созданное юридическое лицо может уже не отвечать тем лицензионным требованиям, при соблюдении которых была получена такая лицензия до реорганизации. В связи с этим в порядок переоформления следует внести уточнение, что лицензия переоформляется только в случае реорганизации в форме преобразования, в остальных случаях реорганизации должна быть получена новая лицензия.

Законом № 171-ФЗ предусмотрено, что в случае переоформления лицензии, срок принятия решения лицензирующим органом идентичен сроку принятия решения о предоставлении лицензии и равен 30 дням, при этом не предусматривается возможность сокращения такого срока в случае изменений, не требующих проведения большого числа контрольных процедур. В частности, при изменении наименования юридического лица срок переоформления лицензии может быть сокращен с 30 до 10 дней.

В статье 20 Закона № 171-ФЗ предусмотрено, что одним из оснований аннулирования лицензии в судебном порядке является обнаружение недостоверных данных в документах, представленных организацией для получения лицензии. Однако в случае обнаружения у соискателя лицензии указанных нарушений, лицензия ему не предоставляется, в связи с чем лицензия не может быть аннулирована в виду ее отсутствия.

2. Росалкогольрегулирование отмечает, что в целях сокращения перечня документов, предоставляемых организациями для получения лицензии, и упрощения процедур лицензирования Законом № 171-ФЗ установлены соответствующие правовые основания для предоставления услуги по лицензированию в электронном виде и с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия. Система межведомственного электронного взаимодействия применяется с 1 октября 2011 года при получении информации по вопросам лицензирования от семи федеральных органов исполнительной власти, что позволило значительно сократить общее количество документов (сведений), требуемых от заявителя, и оптимизировало сроки административных процедур и действий при осуществлении лицензирования.

Аналогичная система межведомственного взаимодействия лицензирующих органов с иными органами действует также в Законе № 99-ФЗ. Кроме того, с июля 2011 года в соответствии с положениями Закона № 99-ФЗ действует порядок передачи документов, необходимых при осуществлении лицензирования, в электронной форме. В связи с этим данные положения Закона № 99-ФЗ могут применяться при лицензировании деятельности в области производства и оборота спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции без изменений.

3. Росалкогольрегулирование отмечает, что Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта,

алкогольной и спиртосодержащей продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» (далее – Закон № 218-ФЗ) содержит, в том числе нормы, направленные на оптимизацию и упорядочение процедур лицензирования рассматриваемого вида деятельности. В частности, Законом № 218-ФЗ установлен единый порядок лицензирования розничной продажи алкогольной продукции (ранее, каждый субъект Российской Федерации самостоятельно определял правила лицензирования данного вида деятельности), конкретизированы и упорядочены сроки рассмотрения документов, необходимых для продления срока действия лицензии и ее переоформления, введены нормы, регламентирующие порядок проведения лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Названным законом была устранена существующая в Законе № 171-ФЗ коллизия, согласно которой органы государственной власти не вправе были устанавливать порядок лицензирования отдельных видов деятельности, поскольку лицензирование является федеральным полномочием. Также названным законом внесены некоторые корректировки в Закон № 171-ФЗ, которые, однако, не устранили всех имеющихся в нем неточностей.

4. По мнению Росалкогольрегулирования, действующий порядок лицензирования соответствует целям лицензирования и отвечает основным направлениям Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р.

Минэкономразвития России проведен сравнительный анализ положений Закона № 171-ФЗ, в рамках которого осуществляется лицензирование видов деятельности в рассматриваемой сфере, и положений Закона № 99-ФЗ, по результатам которого можно сделать следующие выводы.

Порядок лицензирования, установленный Законом № 171-ФЗ, требует корректировки в части введения недостающих норм, а также внесение корректировок в действующие нормы, поскольку отсутствие одних норм и некорректное изложение

других норм приводит к затруднениям в правоприменении порядка лицензирования в данной области.

В частности, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 26.3) полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами. При этом данным законом определено, что федеральные законы, предусматривающие передачу таких полномочий, должны содержать положения, перечень которых определен вышеназванным законом (например, порядок представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации отчетности в установленной форме об осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета, положения о полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля и надзора за осуществлением органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий).

Однако Закон № 171-ФЗ такие положения не содержит. В связи с этим не осуществляется, в том числе, контроль за осуществлением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по лицензированию, не может проводиться мониторинг эффективности лицензирования, что не позволит выявить нарушения и, соответственно, в случае их наличия – устранить. Данное положение не обеспечивает основной принцип лицензирования – обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации.

5. Росалкогольрегулирование полагает, что излишняя оптимизация лицензирования в рассматриваемой сфере в сторону сокращения лицензируемых видов деятельности и снижения лицензионных требований может привести к ухудшению ситуации на алкогольном рынке и спровоцировать рост правонарушений.

Минэкономразвития России отмечает, что сокращение лицензируемых видов деятельности в данной сфере, а также снижение лицензионных требований не планируется. Вместе с тем, считает, что некоторые положения Закона № 171-ФЗ требуют корректировки.

В частности, перечень лицензируемых видов деятельности, содержащийся в Законе № 171-ФЗ, не позволяет четко разграничить виды деятельности, на которые требуется лицензия, поскольку в статье 18 Закона № 171-ФЗ определено, что лицензии выдаются на следующие виды деятельности:

- производство, хранение и поставки произведенного этилового спирта, в том числе денатурата;
- производство, хранение и поставки произведенной алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции;
- хранение этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции;
- закупка, хранение и поставки алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- производство, хранение и поставки спиртосодержащей непищевой продукции;
- розничная продажа алкогольной продукции;
- перевозки этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции.

Кроме того, в Законе № 171-ФЗ содержится оговорка, что данные лицензии выдаются отдельно на алкогольную продукцию, спиртосодержащую пищевую продукцию и спиртосодержащую непищевую продукцию, а также отдельно на этиловый спирт (в том числе денатурат), нефасованную спиртосодержащую пищевую продукцию с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции, нефасованную спиртосодержащую непищевую продукцию с содержанием этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции.

В связи с этим не представляется возможным определить точное количество лицензируемых видов деятельности. По предварительным подсчетам в настоящее время в данной сфере лицензированию подлежит порядка 40 видов деятельности.

6. По мнению Росалкогольрегулирования, в данной сфере лицензированию подлежит 2 вида деятельности: первый - производство этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, второй - оборот произведенного этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В целях исключения данной правовой коллизии предлагается определить, что лицензированию подлежит деятельность по производству и обороту этилового спирта и

алкогольной продукции при условии утверждения Правительством Российской Федерации исчерпывающего перечня работ (услуг), составляющих этот вид деятельности.

Следует отметить, что Закон № 171-ФЗ не содержит некоторые понятия, отсутствие которых осложняет правоприменительную практику. В частности, отсутствие определения «розничная продажа алкогольной продукции» при осуществлении данного вида деятельности приводит к необходимости получения хозяйствующими субъектами не только лицензии на осуществление указанного вида деятельности, но и второй лицензии – на закупку, хранение и реализацию алкогольной продукции.

Данное положение не соответствует одному из принципов лицензирования «один вид деятельности – одна лицензия», а также создает излишние административные барьеры, поскольку осуществление розничной продажи любого вида товара невозможно осуществлять без закупки, хранения и реализации продукции, являющихся составными процедурами единого процесса.

Также, в Законе № 171-ФЗ не установлено определение обособленного подразделения организации. Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 55) установлено определение только в отношении обособленных подразделений юридического лица, к которым отнесены представительства, которые не вправе осуществлять деятельность, и филиалы. Принимая во внимание, что обособленное подразделение организации должно указываться в лицензии, следует ввести его определение в Закон № 171-ФЗ.

Отсутствие в Законе № 171-ФЗ исчерпывающего перечня лицензионных требований, нарушение которых является основанием для отказа в предоставлении лицензии соискателю лицензии, а также основанием применения санкций к лицензиату, нарушившему такие требования, создает условие для принятия соответствующего решения лицензирующим органом по своему усмотрению.

3.3 Лицензирование деятельности, связанной с защитой государственной тайны

Лицензирование деятельности, связанной с защитой государственной тайны осуществляется в порядке, установленном Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон № 5485-1).

В соответствии со статьей 27 Закона № 5485-1 лицензия на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности является допуском предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны. Порядок получения такой лицензии установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны».

Таким образом, в данном случае лицензия является разрешением не на право осуществлять определенный вид деятельности, а допуском к использованию сведений, составляющих государственную тайну, при осуществлении любых видов работ. В связи с этим термин «лицензия» в данном случае не может применяться в значении, придаваемом ему гражданским законодательством и Законом № 99-ФЗ.

Кроме того, в отличие от порядка лицензирования, установленного Законом № 99-ФЗ, лицензия на проведение указанных работ выдается на основании результатов специальной экспертизы предприятия, учреждения и организации и государственной аттестации их руководителей, ответственных за защиту сведений, составляющих государственную тайну, расходы по проведению которых относятся на счет предприятия, учреждения, организации, получающих лицензию.

По мнению Минэкономразвития России, лицензирование в данной сфере должно осуществляться в порядке, установленном Законом № 5485-1. В целях исключения смешения понятий, возможно рассмотреть вопрос о замене в данном случае термина «лицензия» на термин «разрешение» или «допуск». Однако данная замена потребует внесения изменений во множество подзаконных актов.

3.4 Лицензирование деятельности, осуществляемой на рынке ценных бумаг, деятельности, связанной с деятельностью кредитных и страховых организаций, инвестиционных и пенсионных фондов, а также клиринговой деятельности

Лицензирование деятельности в указанных областях осуществляется до настоящего времени ФСФР России в порядке, установленном федеральными законами от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговле», от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» (далее – Федеральные законы).

По мнению ФСФР России, анализ порядка лицензирования, установленного Федеральными законами, и порядка лицензирования, установленного Законом № 99-ФЗ, выявил необходимость унификации порядка лицензирования путем распространения на отношения, связанные с лицензированием указанных видов деятельности, некоторых положений Закона № 99-ФЗ.

ФСФР России считает возможным установление порядка лицензирования, установленного Законом № 99-ФЗ с учетом сохранения необходимых особенностей, в вышеназванных сферах деятельности. Одновременно ФСФР России прорабатывается вопрос сокращения масштабов лицензирования, в том числе на финансовом рынке.

Учитывая, что деятельность субъектов финансового рынка затрагивает интересы неограниченного числа лиц, не имеющих отношения к осуществлению лицензируемых видов деятельности, вопросы замены лицензирования иными методами регулирования, по мнению ФСФР России, должны решаться одновременно с вопросами, связанными с обеспечением финансовой устойчивости субъекта финансового рынка, а также с вопросами, связанными с совершенствованием защиты прав третьих лиц.

В целях сокращения масштабов лицензирования, но при соблюдении принципа «одна лицензия – один вид деятельности» перспективным направлением, по мнению ФСФР России, является замена лицензирования уведомительной регистрацией для осуществления деятельности акционерного фонда или для осуществления «близкого» вида деятельности на финансовом рынке при получении лицензии на вид деятельности, к которому при лицензировании предъявляются более высокие требования. Например,

лицензия на осуществление брокерской деятельности может дать возможность осуществлять дилерскую деятельность.

Учитывая принятые решения о передаче Банку России функций ФСФР России, целесообразно обсуждать вопросы унификации и особенности лицензирования деятельности на финансовом и страховом рынках в привязке к порядку лицензирования, в том числе аннулирования лицензий, переоформления лицензии в случае слияния, установленному для кредитных организаций.

III. ИТОГИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОЦЕНКА МАСШТАБОВ ЛИЦЕНЗИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» в Минэкономразвития России поступила информация от МВД России, Минкультуры России Минпромторга России, МЧС России, Росавиации, Росгидромета, Росздравнадзора, Рослесхоза, Росреестра, Ространснадзор, Роскомнадзора, Роскосмоса, Рособоронзаказ, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Росприроднадзор, Ростехнадзора, ФМС России, ФНС России, ФСФР России, исполнительной власти и 57 органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Доклады к установленному сроку не представлены ФСБ России, Рособоронзаказом, Росалкогольрегулированием, а также органами исполнительной власти Кабардино-Балкарской республики, Карачаево-Черкесской республики, республики Алтай, республики Ингушетия, республики Калмыкия, республики Марий Эл, республики Мордовия, республики Северная Осетия-Алания, республики Тыва, Чеченской республики, Чувашской республики, Брянской, Калининградской, Кемеровской, Костромской, Московской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Свердловской, Ульяновской и Новгородской областей, Пермского края, а также Москвы и Санкт-Петербурга.

Доклады о проведении мониторинга представлены не всеми лицензирующими органами или в основном содержат информацию не в полном объеме, в связи с чем

в подготовленном Минэкономразвития России сводном докладе о лицензировании за 2012 год отражены результаты анализа, проведенного на основании поступившей информации.

1. Состояние нормативно-правового регулирования в области лицензирования конкретных видов деятельности

Правовую основу деятельности лицензирующих органов по осуществлению функций по лицензированию составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты, изданные федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации во исполнение законодательства Российской Федерации.

Основополагающими нормативными правовыми актами являются Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон № 99-ФЗ, Закон № 294-ФЗ, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации представления государственных и муниципальных услуг», а также отраслевые законы, устанавливающие порядок осуществления лицензируемого вида деятельности в целом.

Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы лицензирования отдельных видов деятельности, показал, что с точки зрения нормативного правового регулирования и принятия подзаконных актов практически все проблемы решены. Вместе с тем некоторые вопросы правоприменительной практики остаются нерешенными.

В частности, на законодательном уровне не решена проблема передачи федеральных полномочий по лицензированию лома черных и цветных металлов, а также торговли алкогольной продукцией органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с отсутствием законов, регулирующих вопросы, касающиеся деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей и по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической

продукции, Законом № 99-ФЗ в виде исключения введены нормы, устанавливающие лицензионные требования, которые должны предъявляться к хозяйствующим субъектам при осуществлении указанных видов деятельности.

В целях реализации требований Закона № 99-ФЗ приняты следующие акты Правительства Российской Федерации, устанавливающие требования, соблюдение которых обязательно для всех лицензирующих органов:

1) постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»;

2) постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии»;

3) постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения»;

4) постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2012 г. № 722 «Об утверждении Правил предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов»;

5) постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2013 г. № 52 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы "Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности».

В отношении каждого лицензируемого вида деятельности Правительством Российской Федерации утверждены положения о лицензировании конкретного вида деятельности за некоторым исключением.

Следует отметить, что до настоящего времени в нарушение сроков, установленных Правительством Российской Федерации (IV квартал 2012 года), не приведены в соответствие с новыми требованиями Закона № 99-ФЗ положения о лицензировании трех следующих видов деятельности:

- производство и техническое обслуживание (за исключением случая, если техническое обслуживание осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) медицинской техники;

- деятельность по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений,

программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование данных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора);

- деятельность, связанная с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения.

Разработчиками соответствующих проектов постановлений Правительства Российской Федерации являются соответственно Минздрав России, Минкомсвязь России и Ростехнадзор. Положения о лицензировании иных видов деятельности утверждены Правительством Российской Федерации.

Во исполнение положений постановления Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов представления государственных услуг» практически всеми федеральными органами исполнительной власти утверждены административные регламенты предоставления ими государственных услуг в области лицензирования.

Лицензирование включено в перечень предоставления государственных услуг. В свою очередь лицензионный контроль отнесен к государственным функциям. На основании этого лицензирующие органы должны разрабатывать два соответствующих регламента. По мнению Минюста России, каждая процедура лицензирования, должна составлять отдельный административный регламент. Данное разграничение затрудняет правоприменение, поскольку не дает полной картины осуществления всего процесса лицензирования. Целесообразно рассмотреть вопрос об издании единого административного регламента по осуществлению функции лицензирования.

В целях повышения информированности заинтересованных лиц нормативные правовые акты, регулирующие вопросы лицензирования, содержатся в административных регламентах, размещаются на официальных сайтах лицензирующих органов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также на информационных стендах, публикуются в специализированных печатных изданиях.

Анализ законодательства Российской Федерации, устанавливающего порядок лицензирования отдельных видов деятельности, показал, что в настоящее время

имеющаяся нормативная база в полном объеме обеспечивает регламентирование всех процедур, связанных с лицензированием отдельных видов деятельности, вместе с тем сохраняется тенденция необходимости их корректировки в части исключения некоторых коллизий, а также совершенствования и повышения прозрачности.

2. Анализ организации и осуществления лицензирования конкретных видов деятельности федеральными органами исполнительной власти

Согласно сведениям, содержащимся в докладах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности (далее – федеральные лицензирующие органы), можно сделать следующие выводы.

2.1 Сведения об организационной структуре лицензирующего органа и о распределении полномочий между структурными подразделениями, осуществляющими лицензирование

Лицензирование конкретных видов деятельности федеральными органами исполнительной власти осуществляется в специально созданных подразделениях. В лицензировании принимают участие как подразделения центрального аппарата, так и территориальных органов.

В связи с отсутствием территориальных органов в Минпромторге России и Роскосмосе лицензирование в этих органах осуществляется только в центральном аппарате.

Полномочия и функции таких подразделений определены приказом федерального органа исполнительной власти.

2.2 Сведения об организации межведомственного взаимодействия при осуществлении лицензирования конкретных видов деятельности, включая перечень запрашиваемых в порядке межведомственного взаимодействия документов, в том числе о среднем сроке ответа на межведомственный запрос

В порядке межведомственного взаимодействия лицензирующие органы направляют запросы и получают ответы в ФНС России, Росреестре, Федеральном Казначействе, ФСКН России, Роспотребнадзоре, Рособrnадзоре, Роспатенте,

Росстандарте, МЧС России, ФМБА России, Росморречфлоте, ФАУ «Российский морской регистр судоходства», ФАУ «Российский речной регистр», Росимущество, МВД России.

Сроки представления информации в порядке межведомственного взаимодействия варьируются от 1 секунды до недели. В целом при межведомственном взаимодействии соблюдаются сроки, установленные Законом № 210-ФЗ, который не может превышать пяти рабочих дней со дня поступления межведомственного запроса в орган или организацию, предоставляющие документ и информацию.

В частности, средний срок обработки межведомственного запроса МВД России и получения ответа не превышал 5 рабочих дней. По информации Минпромторга России средний срок ответа на межведомственный запрос в ФНС России составлял 10 секунд. МЧС России отмечает, что средний срок ответа в зависимости от запрашиваемой информации составлял 2-3 рабочих дня. Средний срок ответа на межведомственный запрос составлял 3 дня с момента получения органом исполнительной власти запроса от Рослесхоза.

Ространснадзор указывает, что средние сроки представления ответов на его запросы составляют от 1,5 рабочих дней до 7 дней, а также отмечает, что на некоторые запросы, направленные в Федеральное казначейство, ответов не получено (в докладе пояснений не содержится). Рособрнадзор отмечает, что в отдельных субъектах Российской Федерации получение ответов по запросам лицензирующих органов варьируется от 3 до 18 дней. Ростехнадзор получает информацию ФНС России в электронном виде от 3 минут до 2 суток.

Росгидромет получает сведения о фактах оплаты государственной пошлины из Федерального казначейства в среднем в течение 5 минут. Росздравнадзор в среднем ждет ответа на электронный запрос и электронный ответ – от 5 минут до 8 часов, на запрос на бумажном носителе и ответ на бумажном носителе – от 3 до 5 рабочих дней. Роскомнадзор отмечает, что в настоящее время организовал межведомственное электронное взаимодействие с ФНС России и Роскомсвязью, при этом с Государственной комиссией по радиочастотам при Минкомсвязи России до сих пор такое взаимодействие не налажено. В большинстве случаев межведомственное электронное взаимодействие Роскомнадзора осуществляется в режиме реального времени.

2.3 Сведения об организации взаимодействия в электронной форме с соискателями лицензии (лицензиатами) в рамках полномочий по лицензированию конкретных видов деятельности

Начиная с 1 июля 2012 года все заинтересованные лица получили право отправлять и получать информацию по вопросам лицензирования в форме электронных документов.

В целях реализации соответствующих положений Закона № 99-ФЗ Правительством Российской Федерации (постановление от 16 июля 2012 г. № 722) утверждены Правила предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов.

Для автоматизации процесса мониторинга и оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти всех уровней в сфере проведения проверок субъектов предпринимательства (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), в том числе в рамках проведения лицензионного контроля, по заданию Минэкономразвития России были разработаны информационные системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» и «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности» (ИС «Мониторинг» и ИС «Мониторинг лицензирования»).

Системы зарегистрированы в реестре федеральных государственных информационных систем (электронный паспорт ИС «Мониторинг лицензирования» № ФС – 77120220 от 3 апреля 2012 г.).

Деятельность системы ИС «Мониторинг лицензирования» поддерживает реализацию следующих нормативных правовых актов:

- Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2012 г. № 52 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной

информационной системы «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности»;

- приказ Росстата от 30 марта 2011 г. № 103 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности».

Система «ИС «Мониторинг лицензирования» предназначена для автоматизации процесса мониторинга лицензирования отдельных видов деятельности, причем как в части выдачи лицензий, так и в части проведения лицензионного контроля, посредством сбора и анализа представленных лицензирующими органами власти отчетных документов. Отчетными документами в данном случае являются форма федерального статистического наблюдения № 1-лицензирование, а также ежегодные годовые доклады о лицензировании отдельных видов деятельности.

Разработанный программно-аппаратный комплекс позволяет без использования бумажного носителя в электронном виде загружать данные о лицензировании отдельных видов деятельности в ИС «Мониторинг лицензирования» как с использованием web-формы, так и путем прикрепления заполненного электронного файла, с последующей возможностью автоматического расчета показателей эффективности лицензирования, проведения автоматического рейтингования среди лицензирующих органов, выявления тенденций и динамики осуществления отдельных видов лицензируемой деятельности и формирования аналитических материалов.

Система ИС «Мониторинг лицензирования» размещена на официальном сайте Минэкономразвития России по адресу: <http://91.206.120.105/licensing/>.

Разработанные информационные системы являются базой аналитического инструментария Минэкономразвития России в части мониторинга и оценки эффективности контрольно-надзорной и лицензионной деятельности в Российской Федерации. В частности, все ежегодные доклады Минэкономразвития России в части оценки масштабов контрольно-надзорной деятельности подготовлены с использованием аналитической подсистемы ИС «Мониторинг» (с 2012 г. и с ИС «Мониторинг лицензирование»).

В целях обеспечения заинтересованных лиц необходимой информацией, федеральные лицензирующие органы размещают сведения о местонахождении,

контактных телефонах (телефонах для справок), интернет-сайтах, подразделениях лицензионно-разрешительной работы территориальных органов в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ЕПГУ), а также на официальных сайтах и информационных стендах в помещениях подразделений лицензирующих органов.

В соответствии с Законом № 210-ФЗ для физических и юридических лиц на ЕПГУ реализована возможность получения информации о порядке представления государственной услуги, в том числе в электронной форме в личном кабинете зарегистрированного пользователя на портале, а также подачи заявлений на представление государственных услуг по лицензированию в электронном виде.

Для реализации прав соискателей лицензий осуществлять контроль за соблюдением положений административных регламентов, сроков исполнения административных процедур территориальными органами предоставляются консультации.

В частности, в центральном аппарате **Росреестра** и его территориальных органах функционирует автоматизированная информационная система по лицензированию геодезических и картографических работ федерального назначения (далее – АИС «Лицензирование»). Данная система позволяет осуществлять лицензирование в автоматизированном режиме, вести реестры выданных лицензий, оперативно получать необходимую информацию о состоянии лицензирования геодезической деятельности и картографической деятельности на территории Российской Федерации.

МЧС России отмечает, что использование ЕПГУ у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не пользуется популярностью, в связи с чем, при осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности в области пожарной безопасности в лицензирующие органы МЧС России в 2012 году поступило **1** заявление на переоформление лицензии. По данному заявлению было направлено уведомление о необходимости устранения в 30-дневный срок выявленных нарушений. Повторно заявление не поступало.

Роскомнадзор информирует, что им разработаны электронные формы по государственным услугам в отношении видов деятельности, лицензирование которых им осуществляется. Указанные электронные формы находятся в доработке. После окончания тестирования сотрудниками центрального аппарата Роскомнадзора и

завершения доработки профильных прикладных программных подсистем Единой информационной системы будут опубликованы на ЕПГУ. Взаимодействие в электронной форме с соискателями лицензии (лицензиатами) в рамках полномочий по лицензированию деятельности в области оказания услуг связи организовано с использованием аппаратно-программных средств ЕПГУ.

Отработана процедура выдачи лицензий на деятельность в области оказания услуг связи по заявлениям, поступившим через ЕПГУ. Однако в настоящее время существует проблема, связанная с отсутствием у заявителя возможности направлять в комплекте документов при использовании технических средств ЕПГУ электронную копию устава организации, заверенную усиленной квалифицированной электронной подписью нотариуса (в соответствии с требованиями Закона № 99-ФЗ, Закона № 126-ФЗ и Закона № 210-ФЗ).

Всего за 2012 год было подано 23 заявления в электронной форме с использованием ЕПГУ. По результатам рассмотрения указанных заявлений выдано 2 лицензии. Кроме того, столь малое количество обращений вызвано, по мнению Роскомнадзора, также *«инерцией мышления соискателей лицензий и лицензиатов»*.

Согласно информации **Роскосмоса**, организация электронного межведомственного взаимодействия в настоящее время проходит тестирование программного обеспечения. Оперативное взаимодействие с соискателями лицензии и лицензиатами осуществляется с помощью электронной почты. В рамках обеспечения взаимодействия с заинтересованными лицами, федеральными лицензирующими органами рассматриваются вопросы, содержащиеся в обращениях граждан, на которые направляются ответы в соответствии с установленными сроками.

Росгидрометом разработана, введена в эксплуатацию с 15 марта 2012 года, зарегистрирована в реестре федеральных государственных информационных систем «Автоматизированная система предоставления государственных услуг и межведомственного электронного взаимодействия Росгидромета» (АС ПГУ МЭВ Росгидромета, № ФС-77120236 от 06.06.2012), реализующая через систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) прием и обработку заявлений с ЕПГУ, а также межведомственное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Одновременно, по предложению Минэкономразвития России, в Росгидромете апробировано типовое программно-техническое решение «Автоматизированная информационная система лицензирования отдельных видов деятельности» (АИС ЛОД), реализующее в электронном виде процесс предоставления государственной услуги «Лицензирование деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях». Типовое программно-техническое решение «Автоматизированная информационная система лицензирования отдельных видов деятельности» (АИС ЛОД) введено в опытную эксплуатацию с 23 марта 2012 года.

По государственной услуге «Лицензирование выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления» обеспечена возможность для заявителей подавать документы в электронном виде с использованием ЕПГУ (III этап) и осуществлять в электронном виде мониторинг хода предоставления государственной услуги (IV этап).

Техническое задание на создание интерактивной формы заявления на ЕПГУ по государственной услуге «Лицензирование деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях» проходит процедуру согласования с Оператором ЕПГУ.

В докладе **МВД России** отмечается, что для физических и юридических лиц на ЕПГУ реализована возможность получать информацию о порядке представления государственной услуги, в том числе в электронной форме в личном кабинете зарегистрированного пользователя на портале, а также подачи заявлений на представление государственных услуг по лицензированию частной детективной и охранной деятельности в электронном виде.

Минпромторг России проинформировал, что в электронной форме взаимодействие с соискателями лицензии (лицензиатами) не проводится.

Росздравнадзор сообщает, что заявления и документы (копии документов), необходимые для получения или переоформления лицензии, могут быть представлены соискателем лицензии (лицензиатом) в форме электронного документа с использованием информационно-коммуникационных технологий, в том числе с использованием ЕПГУ: www.gosuslugi.ru.

Рослесхоз осуществляет прием заявлений и прилагаемых к нему документов, а также выдачу результатов предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по тушению лесных пожаров в рамках закона № 210-ФЗ через

территориальные органы на основании Положения о департаментах лесного хозяйства по федеральным округам, утвержденного приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 28 февраля 2011 г. № 34.

Рособрнадзор доложил о состоянии дел по осуществлению лицензирования образовательной деятельности в электронной форме. В частности, с целью осуществления процедуры лицензирования образовательной деятельности в электронном виде, лицензирующими органами заключаются соглашения об информационном взаимодействии с уполномоченными органами субъектов Российской Федерации при предоставлении (исполнении) государственных (муниципальных) услуг в электронной форме. Проводится работа по получению сертификатов ключей подписи в удостоверяющих центрах.

Для информационного обеспечения процедуры лицензирования образовательной деятельности в ряде субъектов Российской Федерации созданы региональные информационные системы. В большинстве докладов подтверждается готовность лицензирующих органов субъектов Российской Федерации к осуществлению взаимодействия в электронной форме с соискателями лицензии (лицензиатами).

Вместе с тем в 2012 году в 32 субъектах Российской Федерации заявления и документы в целях получения государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности в электронном виде с использованием ЕПГУ лицензиатами и соискателями лицензий не представлялись по причине отсутствия заявлений в электронном виде.

Ростехнадзором государственная услуга по лицензированию отдельных видов деятельности размещена на ЕПГУ. В 2011 и 2012 годах через ЕПГУ заявлений о предоставлении в электронном виде государственной услуги по лицензированию видов деятельности в Ростехнадзор не поступало

Ространснадзором разработаны интерактивные формы заявлений и документов, необходимых для представления соискателями лицензии (лицензиатами) в электронном виде через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

ФСТЭК России пока только проведена работа по обеспечению возможности предоставления государственной услуги по лицензированию в электронной форме.

ФНС России прорабатывается возможность организации и осуществления

лицензирования в электронной форме, а также организация межведомственного взаимодействия в рамках осуществления полномочий по лицензированию.

В ФСФР России предоставление государственной услуги по лицензированию в электронной форме с использованием ЕГПУ осуществляется в соответствии с Законом № 210-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)». Порядок и случаи использования других средств информационно-телекоммуникационных технологий при предоставлении государственной услуги на конец 2012 года Правительством Российской Федерации определены не были. В 2012 году заявления о предоставлении государственной услуги по лицензированию в электронной форме не поступали, в связи с чем государственная услуга в электронном виде не предоставлялась.

Для приема обращений организаций и граждан в форме электронных сообщений (интернет-обращений) применяется форма обратной связи на официальном сайте ФСФР России в сети Интернет, предусматривающая заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа, и, в случае незаполнения обязательных реквизитов, информирующая заявителя о невозможности принять его обращение. Адрес электронной почты автора и электронная подпись являются дополнительной информацией.

В случае если в интернет-обращении заявителем указан адрес электронной почты, по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа), после чего обращение распечатывается, и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением. Ответы на обращения, поступившие по сети Интернет, направляются по почтовому адресу, указанному в обращениях.

Согласно информации, представленной **Росавиацией**, взаимодействие с соискателями лицензии в электронной форме организовано в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг»

Минкультуры России разработано техническое задание по государственной услуге «Лицензирование деятельности по сохранению объектов культурного наследия

(памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». По данной государственной услуге разработаны все формы заявлений и подготавливаются для размещения на ЕПГУ.

Роспотребнадзор отмечает, что одной из основных задач Службы на 2013 год определена задача по реализации развития механизма предоставления государственной услуги по лицензированию в электронном виде и внедрению информационно-коммуникационных технологий.

Россельхознадзором, ФМС России, ФСБ России, Рособоронзаказом, Росалкогольрегулированием информация о предоставлении документов и сведений в электронной форме не представлена.

2.4 Сведения о проведении проверок соискателей лицензии (лицензиатов), в том числе проведенных совместно с органами государственного контроля (надзора)

Федеральные лицензирующие органы представили следующие сведения о проведенных ими проверках лицензиатов и рассмотрении заявлений соискателей лицензий в 2012 году.

МВД России проведено 9715 проверок лицензиатов, из которых 8430 – плановые, 1285 – внеплановые, в том числе 199 по обращению заинтересованных лиц. Рассмотрено 10722 заявлений соискателей лицензий, по результатам рассмотрения которых направлено 268 отказов.

В региональные центры **МЧС России** и ГУ МЧС России по Москве поступило 9165 обращений, по результатам рассмотрения которых, в том числе предоставлено – 6494 лицензий, отказано в предоставлении лицензии в 782 случаях. Всего было проведено 4161 проверка лицензиатов, плановых и внеплановых (без учета проверок, связанных с заявлением лицензиата о переоформлении, выдачи дубликата или копии лицензии).

Минпромторгом России проведено 7 плановых и одна внеплановая проверка лицензиатов, рассмотрено 7 заявлений лицензиатов.

Росгидромет проинформировал, что проведение проверок соискателей лицензий (лицензиатов) осуществляют территориальные органы Росгидромета. Результаты о проведенных проверках в докладе отсутствуют.

Росздравнадзор информирует о проведении проверок соискателей лицензии

и лицензиатов в связи с поступлением заявлений на предоставление лицензии или заявлений о переоформлении лицензии:

- медицинская деятельность – 7266 проверок;
- фармацевтическая деятельность – 2644 проверки;
- оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений – 221 проверка;
- производство и техническое обслуживание (за исключением случая, если техническое обслуживание осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) медицинской техники – 344 проверки.

Информация о проведенных проверках лицензиатов о соблюдении ими лицензионных требований, а также о проведении проверок соискателей лицензии и лицензиатов лицензирующими органами субъектов Российской Федерации в докладе Росздравнадзора отсутствует.

Согласно информации, содержащейся в докладе, **Роскомнадзором** было рассмотрено 12572 обращения соискателей лицензий (лицензиатов) по вопросам лицензирования деятельности в области оказания услуг связи. На основании указанных заявлений было принято 15503 решения по вопросу лицензирования, в том числе 5 778 решений о выдаче лицензий, из них – 3409 решений о продлении срока действия лицензий и 3519 решений о переоформлении лицензий.

Роскосмосом проведено 19 проверок лицензиатов на соответствие лицензионным требованиям. Информация о проведении проверок соискателей лицензии не представлена.

Рослесхозом рассмотрено 913 заявлений соискателей лицензии, по результатам рассмотрения которых, принято 52 решения об отказе в предоставлении лицензии. Согласно информации Рослесхоза в отношении соискателей лицензии и лицензиатов проведена 541 внеплановая выездная и документарная проверка возможности выполнения требований и условий.

Согласно информации, представленной **Рособрнадзором**, общее количество рассмотренных лицензирующими органами субъектов Российской Федерации заявлений о предоставлении лицензии составило 12435. Лицензирующими органами субъектов Российской Федерации проводились проверки в рамках лицензионного контроля в

отношении 11244 лицензиатов, за исключением проверок, связанных с заявлениями лицензиатов о продлении срока действия, переоформления, выдачи дубликата или копии лицензии. Всего проведена 11561 проверка, в том числе 9557 плановых проверок и 2004 внеплановые проверки. Информация о проведении проверок Рособrnадзором в докладе отсутствует.

Росреестром проведено 436 проверок соискателей лицензий, по результатам которых направлено 27 отказов в ее предоставлении, а также проведено 325 проверок лицензиатов, в том числе плановых – 254, внеплановых – 71.

ФСФР России рассмотрено 1 675 заявлений соискателей лицензий, по результатам рассмотрения которых, направлено 472 отказа в предоставлении лицензии. Проверено 705 лицензиатов.

Ростехнадзором проведено 13 867 проверок лицензиатов. Количественные показатели о проведении проверок лицензиатов, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, а также соискателей лицензий в докладе не содержатся.

Росавиацией рассмотрено 6 заявлений соискателей лицензии, по результатам рассмотрения которых принято одно решение об отказе в предоставлении лицензии, а также проверено 2 лицензиата на предмет соответствия лицензионным требованиям. В отчетном периоде проверки вышеназванными лицензирующими органами юридических лиц совместно с другими органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не планировались и не проводились.

ФНС России проведено 11 проверок соискателей лицензий, по результатам которых направлено 4 отказа в предоставлении лицензии, проведено также 18 плановых и 44 внеплановые проверки лицензиатов.

Проверки проводились совместно со следующими органами государственного контроля (надзора):

- Департаментом труда и занятости населения Москвы;
- Отделением ГПН по г. Пятигорску ГУ МЧС России по Ставропольскому краю;
- Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Ростовской области;
- Главным управлением МЧС России по Ростовской области.
- ТО ЮАО Управления Роспотребнадзора по Москве;

- ТО СВАО Управления Роспотребнадзора по Москве;
- Управлением Роспотребнадзора по Пермскому краю;
- ТО Управления Роспотребнадзора по Владимирской области в Александровском и Киржачском районах;

- Государственной инспекцией по охране объектов культурного наследия администрации Владимирской области.

Ространснадзором рассмотрено 5255 заявлений соискателей лицензий, по результатам рассмотрения которых направлено 325 отказов в предоставлении лицензии. Проведено 32412 проверок лицензиатов, 1031 проверка проведена с участием иных контрольных органов, наименования которых в докладе не указаны.

ФМС России проведено 156 проверок соискателей лицензии, в том числе совместно с органами государственного контроля (надзора), которые в докладе не поименованы. Решения об отказе в предоставлении лицензии не принимались. Информация о количестве проведенных проверок в отношении лицензиатов не представлена.

Роспотребнадзором проведено 280 проверок соискателей лицензий, решений об отказе в предоставлении лицензии не принимались, в отношении лицензиатов было проведено 856 проверок. К проведению проверок в обязательном порядке привлекаются врачи-эксперты ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» в субъектах Российской Федерации.

2.5 Сведения о квалификации работников, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности, и о мероприятиях по повышению квалификации этих работников

Во всех федеральных лицензирующих органах лицензирование осуществляется в специально созданных структурных подразделениях, штатная численность которых зависит от объема лицензирования.

Сотрудники федеральных лицензирующих органов имеют высшее или специальное образование, соответствующую квалификацию, профессиональный опыт по осуществлению функции, связанных с лицензированием, и практически все проходят обучение или повышение квалификации в соответствии с утвержденным планом, а также принимают участие в семинарах и конференциях, связанных

с предоставлением государственных услуг, в учебно-методических сборах, направленных на совершенствование профессиональных знаний должностных лиц и повышение качества контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований, краткосрочное повышение квалификации, дистанционное обучение в институте переподготовки и повышения квалификации, повышение квалификации в рамках служебной и самостоятельной подготовки.

2.6 Сведения о способах проведения и показателях методической работы с лицензиатами, направленной на предотвращение ими нарушений лицензионных требований

В целях профилактики нарушений лицензионных требований проводятся встречи с лицензиатами, в ходе которых обсуждаются причины и условия допущенных нарушений, выявленных в ходе лицензионного контроля, а также рабочие совещания, коллегии, семинары с участием заинтересованных лиц, в сети «Интернет» на официальных сайтах федеральных лицензирующих органов размещается информация об изменениях законодательства Российской Федерации, регламентирующего лицензирование конкретных видов деятельности, а также в средствах массовой информации (газеты, специализированные журналы, местные каналы телевидения), разъяснения положений законодательства Российской Федерации в области лицензирования проводятся, в том числе при устном обращении соискателей лицензии (лицензиатов) как непосредственно в лицензирующие органы, так и по телефону или электронной почте.

По результатам мониторинга оказания государственных услуг, обращений и жалоб граждан на сайтах размещаются комментарии и ответы на наиболее часто задаваемые проблемные вопросы.

Работа, направленная на предотвращение нарушений лицензионных требований проводилась путем информирования соискателей лицензии (лицензиатов) при приеме документов на предоставление (переоформление) лицензии, в процессе проведения документальных и выездных проверок, проводилась методическая работа в процессе консультирования по вопросам лицензирования.

В частности, за 2012 год **МВД России** по вопросам лицензирования гражданам и юридическим лицам дано 3990 консультаций, с использованием системы

межведомственного электронного взаимодействия по запросам органов внутренних дел было получено более 20 тысяч ответов, в **Росреестр** и его территориальные органы поступило 232 письменных (включая электронные) обращения заинтересованных лиц за получением консультации относительно порядка лицензирования геодезических и картографических работ федерального назначения; все ответы предоставлены заявителям в сроки, установленные законодательством Российской Федерации. В **МЧС России** поступило 625 обращений за получением консультации о порядке лицензирования отдельных видов деятельности в области пожарной безопасности.

2.7 Анализ организации и осуществления лицензирования конкретных видов деятельности органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Анализ информации об организации лицензирования, содержащейся в докладах лицензирующих органов субъектов, осуществляющих лицензирование деятельности в области обращения лома цветных и черных металлов, показывает следующее:

- в органах исполнительной власти созданы специальные подразделения, на которые возложены полномочия по лицензированию конкретных видов деятельности, численность которых установлены в зависимости от масштабов лицензирования;
- сотрудники лицензирующих органов имеют высшее или специальное образование, проходят повышение квалификации;
- предусмотрена организация и осуществление лицензирования в электронном виде с использованием федеральной государственной информационной системы и региональных порталов;
- получение сведений, необходимых для предоставления государственной услуги, осуществляется посредством межведомственного информационного взаимодействия с региональными подразделениями ФНС России, Росреестра и Федерального казначейства, которые предоставляют информацию в срок от 1 до 10 рабочих дней со дня поступления соответствующего запроса;
- представление информации по вопросам лицензирования ведется в устной форме при личном консультировании, в письменной форме при поступлении соответствующего запроса, а также путем размещения на официальном сайте лицензирующего органа в информационно - телекоммуникационной сети «Интернет» и направления лицензиатам необходимой информации на адрес электронной почты;

- проверки с привлечением органов государственного контроля (надзора) практически не проводились.

В частности, организация по всем вышеперечисленным параметрам в полном объеме осуществлялась Управлением Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры, Министерством экономического развития Астраханской области, Департаментом развития предпринимательства, торговли и сферы услуг администрации Владимирской области, Департаментом по развитию предпринимательства и потребительского рынка Воронежской области, Министерством экономики Республики Дагестан, Управлением промышленности и потребительского рынка правительства Еврейской автономной области, Министерством экономического развития Республики Карелия, Министерством промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области, Управлением по тарифам Орловской области, Государственным комитетом Псковской области по экономическому развитию, промышленности и торговле, Министерством регионального развития Республики Хакасия, Министерством промышленности и энергетики Удмуртской Республики, Департаментом государственного регулирования хозяйственной деятельности Ярославской области.

Лицензирование в электронной форме не осуществлялось в связи с отсутствием заявлений хозяйствующих субъектов Министерством конкурентной политики и тарифов Калужской области, Департаментом промышленного развития Кировской области, Министерством природных ресурсов Краснодарского края, Управлением по лицензированию Мурманской области, Министерством экономики Республики Татарстан, Управлением по развитию промышленности и предпринимательства Тамбовской области, Департаментом экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Управлением промышленности и потребительского рынка правительства Еврейской автономной области.

Лицензирование и межведомственное взаимодействие в электронной форме не осуществлялось по неуказанным причинам Министерством поддержки и развития малого предпринимательства, потребительского рынка и услуг Нижегородской области, Министерством экономического развития и торговли Республики Адыгея, Службой Республики Коми по лицензированию, Комитетом по лицензированию Томской области, Комитетом Тульской области по предпринимательству и потребительскому

рынку.

Службой потребительского рынка и лицензирования Иркутской области информация о предоставлении услуги в электронной форме не представлено.

Организация системы предоставления услуги по лицензированию в электронной форме находится в стадии разработки в Комитете потребительского рынка, развития малого предпринимательства и лицензирования Курской области, Министерстве промышленности и энергетики Ростовской области, Министерстве экономического развития и торговли Рязанской области, Министерстве сельского хозяйства, торговли и продовольствия Сахалинской области, Управлением лицензирования и регулирования потребительского рынка Тюменской области, Департаментом природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа.

Министерством Тверской области по обеспечению контрольных функций межведомственное взаимодействие в электронной форме не осуществлялось ввиду того, что все необходимые документы были представлены соискателями и лицензиатами лично по собственной инициативе.

В докладах Республики Башкортостан, Управления государственного заказа и лицензирования Белгородской области, Управления потребительского рынка и ценовой политики Липецкой области, Министерства промышленности и технологий Самарской области информация представлена не в полном объеме, в том числе не содержится информации об электронном документообороте, а также о получении необходимых сведений в форме межведомственного взаимодействия, а также о квалификации сотрудников и повышении их квалификации, о формах проведения предупреждения нарушений.

Министерством экономики Республики Дагестан предоставление государственной услуги по лицензированию деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов в электронной форме не осуществлялось, в связи с отсутствием финансирования на проведение мероприятий по переводу предоставления этой услуги в электронной форме. Вместе с тем, сведения, необходимые для перевода данной услуги в электронную форму и возможности ее оказания через Портал государственных услуг, внесены в Республиканский реестр государственных и муниципальных услуг (функций),

межведомственное взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти при предоставлении государственной услуги в 2012 году осуществлялось на бумажном носителе посредством использования почтовой связи.

По инициативе Комитета потребительского рынка, развития малого предпринимательства и лицензирования Курской области создано Некоммерческое партнерство «Союз переработчиков вторичных металлов Курской области», членами которого являются практически все участники предпринимательского сообщества по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черного металла, цветного металла, работа которого направлена на соблюдение действующего законодательства в сфере обращения лома цветного и черного металла, в том числе выявление нелегальных пунктов. Совместно с партнерством Комитет постоянно проводит зональные семинары – совещания с работниками предприятий соблюдения правил обращения с ломом и отходами черных и цветных металлов с последующим принятием зачетов по знанию своих обязанностей.

Отдел промышленной политики Министерства регионального развития Республики Хакасия осуществляет постоянное взаимодействие с Некоммерческим партнерством «Гильдия переработчиков и заготовителей металлолома Хакасии». В рамках сотрудничества специалисты отдела принимают участие в собраниях Гильдии, где проводится анализ состояния рынка металлолома, обсуждаются вопросы о ценовой политике указанного вида деятельности на территории Республики Хакасии. Сотрудниками отдела разъясняются вопросы в сфере законодательства по лицензированию данного вида деятельности.

Сотрудники Комитета по лицензированию Томской области приняли участие:

- в проверках пунктов приема лома и отходов черных и цветных металлов, проводимых транспортной полицией России по Томской области;
- в совещании по вопросам осуществления контрольно-надзорных функций организаций, осуществляющих деятельность по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов, проведенном по борьбе с экономическими преступлениями Управления МВД России по Томской области.

Министерство экономического развития Челябинской области осуществляет взаимодействие по пресечению нарушений в сфере обращения лома цветных и черных металлов, в том числе по проведению совместных проверок лицензиатов,

с Прокуратурой Челябинской области, Главным Управлением МВД России по Челябинской области, Управлением Роспотребнадзора, Министерством по радиационной и экологической безопасности Челябинской области, Управлением по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Челябинской области, Южно-Уральским ЛУВД на транспорте, представителями администраций муниципальных образований Челябинской области.

3. Анализ организации деятельности по контролю за осуществлением переданных субъектам Российской Федерации полномочий по лицензированию (только для федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за исполнением переданных субъектам Российской Федерации полномочий по лицензированию конкретных видов деятельности)

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданы федеральные полномочия по лицензированию медицинской и фармацевтической деятельности, в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также деятельности образовательной деятельности.

Лицензирование деятельности в области обращения лома черных и цветных металлов и розничной торговли алкогольной продукцией осуществляются органами исполнительной власти субъектов без соответствующей передачи указанных полномочий.

3.1. Лицензирование деятельности в области обращения лома черных и цветных металлов

Федеральные полномочия по лицензированию деятельности в области обращения лома черных и цветных металлов органам государственной власти субъектов Российской Федерации не передавались. В связи с этим доклады по лицензированию данного вида деятельности представлены лицензирующими органами субъектов Российской Федерации, результаты о рассмотрении которых отражены в соответствующих разделах.

3.2. Лицензирование розничной торговли алкогольной продукцией

Передача федеральных полномочий по лицензированию розничной торговли

алкогольной продукции определена Законом № 171-ФЗ, который не содержит порядка осуществления переданных полномочий.

Данное положение не позволяет проводить Росалкогольрегулированию контроль за переданными полномочиями. В связи с этим доклад по лицензированию данного вида деятельности Росалкогольрегулированием не представлен.

Доклады по лицензированию деятельности в указанной сфере лицензирующими органами субъектов Российской Федерации также не представлены, за исключением Департамента экономического развития Белгородской области, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Хабаровского края, Министерства экономического развития республики Карелия и Комитета Тульской области по предпринимательству и потребительскому рынку.

В частности, согласно информации, представленной Министерством сельского хозяйства и продовольствия Хабаровского края, лицензирование осуществлялось в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими розничную продажу алкогольной продукции, включая акты субъекта, лицензирование осуществляется специально созданным подразделением, укомплектованным квалифицированными кадрами, проходившими повышение квалификации. Лицензирование осуществлялось, в том числе в электронной форме, за исключением предоставления лицензии, организовано межведомственное взаимодействие с территориальными подразделениями ФНС России, Росреестром, Росалкогольрегулированием, судебными органами Хабаровского края. Срок подготовки и получения ответа не превышает 5 дней.

В 2012 году Министерством сельского хозяйства и продовольствия Хабаровского края проведена 661 проверка соискателей лицензий и лицензиатов, представивших заявления о предоставлении лицензии, о продлении срока действия лицензии, ее переоформлении. Сведений о проведении проверок лицензиатов о соблюдении ими лицензионных требований не представлено. Приостановлено действие 115 лицензий, после устранения нарушений возобновлено действие 54 лицензий, лицензиатами было подано в суд 32 заявления об оспаривании решений лицензирующего органа, которые не были удовлетворены судом.

В докладе Министерства сельского хозяйства и продовольствия Хабаровского края отмечается необходимость сохранения лицензирования данного вида деятельности,

Министерство экономического развития республики Карелия считает, что повышению эффективности лицензионного контроля будет способствовать расширение перечня оснований для проведения внеплановых выездных проверок и определение перечня грубых нарушений.

Аналогичная ситуация, за некоторым исключением, складывается и в остальных вышеназванных субъектах, представивших отчет.

3.3. Лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности, а также деятельности в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров

Росздравнадзор представил доклад в части переданных полномочий по лицензированию медицинской и фармацевтической деятельности, а также деятельности в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. В частности, Росздравнадзор информирует, что для целей лицензирования в органах исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, созданы и функционируют отделы по лицензированию, к полномочиям которых относится как непосредственно оказание государственной услуги по лицензированию конкретных видов деятельности, так и контроль за соблюдением лицензионных требований.

Росздравнадзором в 2012 году было запланировано проведение 365 контрольных мероприятий по вопросам полноты и качества исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий. Сотрудниками Росздравнадзора проведено 945 контрольных мероприятий по вопросам полноты и качества исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий. Из них внеплановых проверок органов государственной власти – 580, что в 1,9 раза меньше, чем в 2011 году (1110 проверок).

Росздравнадзором проведен анализ контрольных мероприятий, который позволил установить не только конкретные нарушения законодательства, но и выявить системные нарушения, допускаемые органами государственной власти при исполнении ими переданных полномочий:

– принимаются положительные решения о предоставлении лицензии при отсутствии обязательных документов, подтверждающих полноту и достоверность

сведений о соискателе лицензии/лицензиате и, наоборот, в ряде случаев лицензии предоставляются соискателям лицензии/лицензиатам при отсутствии обязательных документов и/или несоответствии лицензионным требованиям, что создает дополнительные административные барьеры;

– не формируются открытые и общедоступные государственные информационные ресурсы, содержащие сведения из реестров лицензий, информация о порядке предоставления государственной услуги по лицензированию указанных видов деятельности размещается не в полном объеме, что ущемляет законные права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

– проверки соответствия заявителей лицензионным требованиям лицензирующими органами в установленном порядке не проводятся, решения о предоставлении лицензий на осуществление лицензируемого вида деятельности принимаются только на основании сделанных экспертных заключений по результатам рассмотрения документов;

– установлены факты превышения отдельными лицензирующими органами субъектов Российской Федерации переданных полномочий при предоставлении государственной услуги по лицензированию (допускается лицензирование и проведение контрольных мероприятий на территории иных субъектов Российской Федерации, как следствие, нарушается законный порядок расходования бюджетных средств и усматривается коррупционная составляющая);

– имеют место незаконные отказы в предоставлении/переоформлении лицензии;

– установлены многочисленные факты незаконного амнистирования лицензиатов по результатам проведенных проверок, не принимаются должные меры контроля за устранением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями ранее выявленных нарушений – контроль за исполнением выданных предписаний по устранению ранее выявленных нарушений органами государственной власти практически не осуществляется;

– ненадлежащим образом осуществляется контроль за соблюдением аптечными организациями предельных розничных надбавок к ценам на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты (ЖНВЛП), в том числе аптечными организациями реализуются ЖНВЛП, не прошедшие процедуру государственной регистрации цен, а также при отсутствии протоколов согласования цен, что в свою очередь отрицательно

влияет на формирование рынка медицинских и фармацевтических услуг.

Проверки Управлениями Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации переданных полномочий в части контроля качества медицинской помощи в субъектах Российской Федерации позволили выявить следующие нарушения:

– в 18 субъектах Российской Федерации выявлены отсутствие контроля или осуществление с нарушениями контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи федеральным стандартам в сфере здравоохранения (Курская, Астраханская, Смоленская, Иркутская, Орловская и Тульская области, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края, Республики Калмыкия, Саха (Якутия) и Северная Осетия-Алания, Москва и другие субъекты Российской Федерации);

– в 40 субъектах Российской Федерации выявлено отсутствие контроля или осуществление с нарушениями контрольных мероприятий по обращениям граждан (г. Санкт-Петербург, Владимирская, Астраханская, Волгоградская, Оренбургская, Курская, Рязанская, Орловская и Самарская области, Республики Калмыкия и Саха (Якутия), Приморский край и др. субъекты Российской Федерации);

– в 3 субъектах Российской Федерации имеет место быть отсутствие принятых субъектом Российской Федерации региональных нормативных правовых актов в области охраны здоровья граждан (Смоленская, Брянская, Свердловская области);

– в 5 субъектах Российской Федерации выявлены несвоевременное и (или) неполное предоставление отчета об осуществлении органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий по осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения - (Чукотский автономный округ, Республика Калмыкия, Иркутская, Рязанская и Ульяновская области);

– в 32 субъектах Российской Федерации установлены нарушения ведения документации по результатам проведенных проверок (Иркутская, Курганская, Белгородская, Владимирская, Пензенская, Ростовская, Курская, Оренбургская, Рязанская, Калининградская и Тамбовская области, Республики Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Тыва и Чувашская, Приморский и Ставропольский края, Еврейская автономная область, г. Москва и др. субъекты Российской Федерации);

– в 35 субъектах Российской Федерации установлены факты непредставления в правоохранительные органы результатов проведенных проверок с целью принятия мер

должного реагирования (Амурская, Иркутская, Курская, Владимирская, Московская, Тамбовская и Ульяновская области, Республики Калмыкия и Северная Осетия-Алания, Хабаровский край и другие субъекты Российской Федерации).

По результатам проверок Росздравнадзором были приняты меры надзорного реагирования:

- направлено в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, 200 предписаний об устранении выявленных нарушений, что в 1,1 раза меньше, чем в 2011 году (222 предписания), но в 1,6 раза больше, чем в 2010 году (126 предписаний).

- по результатам 114 проверок материалы о фактах нарушений федерального законодательства при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий направлены в органы прокуратуры, что в 1,4 раза меньше, чем в 2011 году (158 материалов), но в 2,3 раза больше, чем в 2010 году (49 материалов).

По мнению Росздравнадзора руководителями органов государственной власти не принимаются должные меры по устранению выданных предписаний и привлечению к дисциплинарной ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях, вследствие чего процент выявленных нарушений при осуществлении органами государственной власти переданных полномочий достаточно высок. Более того, количество выявленных Росздравнадзором нарушений от общего количества проверок в 2012 году в 2 раза больше (21%), чем в 2011 году (10 процентов).

Следует обратить внимание и на отсутствие должного контроля со стороны региональных органов власти за соблюдением лицензиатами лицензионных требований, о чем свидетельствуют многочисленные нарушения медицинскими и фармацевтическими организациями лицензионных требований. При этом важно отметить, что во всех проверенных субъектах Российской Федерации наблюдается невысокая эффективность проверочных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства. В большинстве случаев контролирующими органами не выявлялись нарушения действующего законодательства в части:

- отсутствия лицензии на осуществление медицинской деятельности у государственных и муниципальных лечебных учреждений;

- качества оказания медицинской помощи, нарушения ведения медицинской

документации;

- отсутствия регистрационных удостоверений и сертификатов соответствия на используемую медицинскую технику;

- отсутствия договоров с организациями, осуществляющими техническое обслуживание медицинской техники;

- нарушения условий хранения лекарственных препаратов; отсутствия необходимых помещений и оборудования для хранения лекарственных препаратов;

- наличия в аптечных организациях и медицинских учреждениях лекарственных препаратов с истекшими сроками годности;

- отсутствия специалистов, имеющих специальную подготовку в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ;

- уничтожения наркотических средств и психотропных веществ;

- превышения норм запасов наркотических средств и психотропных веществ;

- нарушения правил хранения термолабильных лекарственных средств;

- нарушение порядка формирования аптеками предельных розничных надбавок к ценам на ЖНВЛП;

- отсутствие в аптечных организациях обязательного минимального ассортимента лекарственных препаратов;

- реализации препаратов, не имеющих зарегистрированной цены и другое.

Таким образом, следует констатировать, что Росздравнадзор в ходе контроля за полнотой и качеством исполнения органами государственной власти переданных полномочий в проверенных ранее органами государственной власти организациях выявляет нарушения действующего законодательства при осуществлении лицензируемых видов деятельности, а отсутствие должного контроля со стороны лицензирующих органов субъектов Российской Федерации за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями лицензионных требований препятствует получению населением Российской Федерации качественной медицинской и лекарственной помощи.

Учитывая то, что полномочия Росздравнадзора при выявлении нарушений ограничены выдачей предписания по устранению выявленных нарушений, с целью соблюдения действующего законодательства, Росздравнадзором результаты контрольных мероприятий направлялись в Генеральную прокуратуру Российской

Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, руководителям высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах и главным федеральным инспекторам федеральных округов.

В ряде случаев, материалы проверок, направленные Росздравнадзором в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, в свою очередь послужили основанием для проведения внеплановых проверок органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации. В ходе данных проверок нарушения, выявленные Росздравнадзором, нашли свое подтверждение, в результате чего в 2012 году приняты следующие меры прокурорского реагирования:

- внесено 3 представления в Правительства субъектов Российской Федерации (Амурская, Ульяновская и Ярославская области);

- внесено 6 представлений в органы исполнительной власти (Республики Адыгея и Алтай, Смоленская, Челябинская и Ярославская области, Алтайский край);

- к дисциплинарной ответственности привлечены 2 должностных лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Республика Алтай, Ярославская область);

- внесено более 30 представлений об устранении нарушений закона и возбуждены производства в отношении руководителей лечебно-профилактических учреждений (Смоленская и Амурская области, Республика Алтай);

- приняты меры дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников лечебно-профилактических учреждений (Смоленская и Амурская области, Республика Алтай).

В 5 субъектах со стороны органов прокуратуры усилен контроль за устранением нарушений, выявленных Росздравнадзором (Краснодарский и Алтайский края, Свердловская область, Кемеровская и Брянская области).

Контрольные мероприятия, проведенные в 2012 году, позволили представить единую картину состояния дел в регионах по основным направлениям и дать объективную оценку качества и полноты исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий.

Росздравнадзором, с целью повышения эффективности и результативности осуществления органами государственной власти переданных полномочий, в течение года велась плановая работа по информированию средств массовой информации (СМИ)

о результатах контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации, также результаты проверок размещались в открытой информационной сети «Интернет» на официальном сайте Росздравнадзора с целью превентивных мер. По результатам контрольных проверок Росздравнадзором подготовлено информационное письмо для субъектов Российской Федерации.

Одной из главных проблем эффективности осуществления государственного контроля в области переданных полномочий, по мнению Росздравнадзора, является отсутствие критериев оценки деятельности органов государственной власти субъектов, а также отсутствие в законодательстве положений, устанавливающих конкретные составы административных правонарушений при осуществлении переданных полномочий, что делает затруднительным привлечение к административной ответственности органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие деятельность с нарушением требований законодательства.

В связи с этим, Росздравнадзор с целью исполнения положений Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и распоряжения Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р «О показателях оценки эффективности деятельности должностных лиц по созданию благополучных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года)» считает целесообразным внедрить критерии оценки деятельности органов государственной власти, а также, с целью усиления персональной ответственности государственных служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предлагает установить нормы административной ответственности, позволяющие Росздравнадзору по результатам проверки составлять, в том числе и протоколы об административном правонарушении.

Контроль за расходованием средств федерального бюджета, в рамках полномочий Росздравнадзора

В первом полугодии 2012 года Росздравнадзор осуществлял функции по контролю за расходованием средств федерального бюджета, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, на осуществление 12 полномочий Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации, в том числе и в социальной сфере.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» функции Росздравнадзора по надзору в сфере социальной защиты населения переданы Федеральной службе по труду и занятости.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2012 г. № 882 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации» Росздравнадзор осуществляет контроль за расходованием средств федерального бюджета, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, на осуществление следующих полномочий Российской Федерации:

- 1) в сфере охраны здоровья граждан;
- 2) на финансовое обеспечение оказания отдельным категориям граждан социальной услуги по обеспечению необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов;
- 3) на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России».

Всего сотрудниками Росздравнадзора и Управлений Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации проведено 590 проверок в рамках контроля за расходованием субвенций. Управлениями Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации было проведено 547 проверок. При этом в 21% (115 проверок) случаях по итогам проверки выданы предписания, в 7% (38 проверок) проверок нарушения устранены в ходе проверки и в ходе 6% (35 проверок) проверок выявлены неустраняемые нарушения.

В связи с тем, что в настоящее время у Росздравнадзора отсутствуют полномочия по применению мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, информация о результатах проверок направляется высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, органам прокуратуры Российской Федерации, в Счетную палату Российской Федерации, Росфиннадзор.

По данным Росздравнадзора доклады о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования по итогам 2012 года не представлены **21 субъектом Российской Федерации** (Воронежская, Ивановская,

Костромская, Новгородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Тамбовская, Томская, Тульская и Челябинская области, Республики Адыгея, Башкортостан, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Хабаровский край, Чукотский автономный округ).

3.4. Лицензирование образовательной деятельности

Рособорнадзором представлен доклад о лицензировании образовательной деятельности, осуществляемого в 2012 году в соответствии с порядком, установленным Законом Российской Федерации 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» без учета новых положений, установленных Законом № 99-ФЗ и Законом № 273-ФЗ.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 8 статьи 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании» структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области образования, утверждает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по согласованию с Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

По состоянию на 2012 год переданные полномочия Российской Федерации в области образования осуществлялись:

- в 68 субъектах Российской Федерации - органами исполнительной власти, осуществляющими управление в сфере образования (министерствами, департаментами, управлениями), для сравнения (в 2011 году – в 66 субъектах Российской Федерации);

- в 14 субъектах - самостоятельными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (инспекции, службы), для сравнения, в 2011 году (в 16 субъектах Российской Федерации).

Структура органов, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области образования, утверждены главами администрации (губернаторами) субъектов Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

В 2012 году в ряде субъектов Российской Федерации продолжилась оптимизация структур органов исполнительной власти, осуществляющих переданные полномочия. Так, 28 субъектов Российской Федерации (34,2% от общего числа) согласовали

в Рособрнадзоре изменения структур министерств, департаментов или структур самостоятельных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основаниями изменения указанных структур являлось:

- качественное изменение модели реализации переданных полномочий, переподчинение органа (Архангельская область, Воронежская область);

- изменение наименования органа, осуществляющего переданные полномочия Российской Федерации в области образования (Тюменская область, Алтайский край, Краснодарский край, Волгоградская область, Смоленская область);

- изменение наименования структурного подразделения органа, осуществляющего переданные полномочия Российской Федерации в области образования (Кемеровская область, Алтайский край, Саратовская область, Хабаровский край, Волгоградская область, Воронежская область, Республика Башкортостан, Пермский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Санкт-Петербург, Ульяновская область, Иркутская область);

- упразднение отдела (отделов) или управления по переданным полномочиям Российской Федерации в области образования (Марий Эл, Амурская область, Алтайский край, Республика Башкортостан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Санкт-Петербург, Иркутская область);

- преобразование отделов в управление (Иркутская область);

- реорганизация структуры органа, осуществляющего переданные полномочия Российской Федерации в области образования, путем создания новых отделов (Кемеровская область, Архангельская область, Алтайский край, Республика Башкортостан, Пермский край, Санкт-Петербург, Иркутская область);

- изменение структуры органа в части, не касающейся переданных полномочий (Сахалинская область, Чувашская Республика, Республика Марий Эл, Амурская область, Вологодская область, Алтайский край, Саратовская область, Хабаровский край, Республика Северная Осетия-Алания, Костромская область, Волгоградская область, Белгородская область, Смоленская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Санкт-Петербург, Карачаево-Черкесская Республика, Свердловская область, Кабардино-Балкарская Республика).

В структуре 68 министерств, департаментов, управлений субъектов Российской Федерации осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области

образования возложено на 33 управления по надзору и контролю в сфере образования, 2 комитета, 7 департаментов и одну службу в структуре министерств, 25 отделов.

Согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» (подпункт 3 пункта 8 статьи 28.1) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе определяет штатную численность органа, осуществляющего переданные полномочия. В связи с этим, в ряде случаев функциональные обязанности по лицензированию образовательной деятельности и лицензионному контролю осуществляют сотрудники одних и тех же или структурных подразделений (управлений, отделов).

Согласно докладам о лицензировании образовательной деятельности и сведениям по форме федерального статистического наблюдения № 1-лицензирование в 2012 году, представленным лицензирующими органами субъектов Российской Федерации, общее количество рассмотренных заявлений о предоставлении лицензии и о переоформлении лицензий составило 74 910 (12 435 и 62 475 соответственно), что на 14,6% превышает аналогичные показатели 2011 года (63 957 рассмотренных заявлений о выдаче и о переоформлении лицензий (приложений к лицензиям)).

Предоставление государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности осуществлялось лицензирующими органами на основании Закона Российской Федерации «Об образовании», в который Федеральным законом от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» были внесены изменения, исключая нормы, регламентирующие организацию и проведение выездной экспертизы условий ведения соискателем лицензии (лицензиатом) образовательной деятельности. При этом проведение внеплановых документарных и выездных проверок в отношении соискателя лицензии или лицензиата Законом Российской Федерации «Об образовании» не предусмотрено.

В 2012 году лицензирующими органами субъектов Российской Федерации проведено 4 413 (5,9%) выездных проверок, из них 1 552 выездных проверки соискателей

лицензии и 2 859 выездных проверок лицензиатов в связи с рассмотрением заявлений о переоформлении лицензий.

Доля выездных проверок в общем числе рассмотренных заявлений о предоставлении лицензии и о переоформлении лицензий составила лишь 5,9 процентов.

Количество выездных проверок в 2012 году, при которых выявлено несоответствие соискателя лицензии и лицензиатов лицензионным требованиям составило 187 (4,2% от общего количества выездных проверок).

Из 12435 рассмотренных заявлений о предоставлении лицензий в отношении 570 заявлений приняты решения об отказе в предоставлении лицензий (4,6%). Из 62911 рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий в отношении 396 заявлений приняты решения об отказе в переоформлении лицензий (0,7%). В 2011 году в отношении 834 заявителей приняты решения об отказе в выдаче лицензий (приложений к лицензии), доля которых в общем количестве заявлений составляла 3,7%.

Следует отметить, что наиболее распространенными случаями обращений в лицензирующие органы субъектов Российской Федерации для переоформления лицензий в 2012 году являются:

- реорганизация образовательных учреждений, изменение наименований, адреса места нахождения – 46798 заявлений (74,9% от общего количества заявлений о переоформлении лицензий);

- изменения перечня оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности (в сфере образования – необходимость дополнения лицензий сведениями о филиалах лицензиата и об образовательных программах) – 11661 заявлений (18,7% от общего количества заявлений о переоформлении лицензий).

- изменение адресов мест осуществления юридическим лицом образовательной деятельности – 4016 заявлений (6,4% от общего количества заявлений о переоформлении лицензий).

При рассмотрении заявлений лицензирующими органами субъектов Российской Федерации приняты решения о прекращении действия 1888 лицензий по различным основаниям, из которых большая часть связана с заявлениями лицензиата – 1063 лицензии (56,3%), 819 лицензий (43,4%) – по причине ликвидации юридического лица или прекращению его деятельности, 6 лицензий (0,3%) – по решению суда об аннулировании лицензии.

Количество рассмотренных заявлений, по которым лицензирующими органами субъектов Российской Федерации предоставлены дубликаты (копии лицензий) в 2012 году составило 137. Доля заявлений (обращений) о предоставлении, продлении срока действия, переоформлении, о прекращении действия, о выдаче дубликата, копии лицензии, полученных лицензирующим органом в электронной форме составила в 2012 году только 1,6% (1205 заявлений) от общего количества (77371) рассмотренных указанных заявлений.

Количество решений, принятых лицензирующим органом по фактам рассмотрения заявлений о предоставлении, продлении срока действия, переоформлении, о прекращении действия, о выдаче дубликата, копии лицензии, предоставленных заявителю в электронной форме составило 686.

В целом оценка показателей, характеризующих лицензирование образовательной деятельности в 2012 году по отношению к 2011 году, не представляется возможной, в связи с тем, что в 2011 году не осуществлялся сбор сведений по форме федерального статистического № 1-лицензирование «Сведения об осуществлении лицензирования».

В соответствии с пунктом 26 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174, при осуществлении лицензирования образовательной деятельности, лицензирующие органы субъектов Российской Федерации в целях получения необходимых заключений и подтверждения сведений, представленных соискателем лицензии или лицензиатом, осуществляют взаимодействие со следующими территориальными органами исполнительной власти: Роспотребнадзор, ФМБА России, МЧС России, Росреестр, ФНС России, Федеральное казначейство, а также с иными лицензирующими органами.

В целом при межведомственном взаимодействии соблюдаются сроки, установленные Законом № 210-ФЗ. Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации получение ответов по запросам лицензирующих органов варьируется от трех до 18 дней.

При проведении лицензионного контроля осуществляется взаимодействие с региональными органами прокуратуры, территориальными органами Роспотребнадзора, ФНС России, Росреестра, структурными подразделениями территориальных органов МЧС России, и другими контрольно-надзорными органами,

находящимися на территории субъектов Российской Федерации, в том числе по вопросу согласования проекта плана проведения плановых проверок юридических лиц на очередной календарный год.

С целью осуществления процедуры лицензирования образовательной деятельности в электронном виде лицензирующими органами заключаются соглашения об информационном взаимодействии с уполномоченными органами субъектов Российской Федерации при предоставлении (исполнении) государственных (муниципальных) услуг в электронной форме. Проводится работа по получению сертификатов ключей подписи в удостоверяющих центрах.

Для информационного обеспечения процедуры лицензирования образовательной деятельности в ряде субъектах Российской Федерации созданы региональные информационные системы, которые включают, в том числе:

- направление гражданами в электронном виде посредством регионального портала государственных и муниципальных услуг заявления об оказании государственной услуги;
- заверение электронной подписью направленных заявления и прилагаемых к нему документов;
- доставку заявления в автоматизированное рабочее место ответственного сотрудника лицензирующего органа;
- направление в личный кабинет заявителя на региональном портале государственных и муниципальных услуг сведений о статусе оказания услуги.

В большинстве докладов подтверждается готовность лицензирующих органов субъектов Российской Федерации к осуществлению взаимодействия в электронной форме с соискателями лицензии (лицензиатами).

Вместе с тем в 2012 году в 32 субъектах Российской Федерации заявления и документы в целях получения государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) лицензиатами и соискателями лицензий не представлялись по причине отсутствия заявлений в электронном виде.

В 2012 году лицензирующими органами субъектов Российской Федерации проводились проверки в рамках лицензионного контроля в отношении 11244 лицензиатов, не включая проверки, связанные с заявлениями лицензиатов о продлении

срока действия, переоформления, выдача дубликата или копии лицензии. Всего проведена 11561 проверка, в том числе 9557 плановых проверок и 2004 внеплановых проверок.

Сведения о проведении проверок в отношении соискателей лицензии указаны в подпункте «б)» раздела 2 настоящего доклада в составе сведений об организации и осуществлении лицензирования образовательной деятельности.

При согласовании с органами прокуратуры 143 заявлений лицензирующих органов субъектов Российской Федерации о проведении внеплановых выездных лицензионных проверок по 36 заявлениям (25,2%) получен отказ в согласовании.

Наиболее распространенными основаниями внеплановых проверок в 2012 году являлись:

- истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного лицензирующим органом предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований – 635 проверок (31,7%);

- поступление 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 – 204 проверки (10,2%).

В результате проведения 6636 плановых и внеплановых проверок (57,4% от общего количества проверок, не включая проверки, связанные с заявлениями лицензиатов о продлении срока действия, переоформления, выдача дубликата или копии лицензии) в 2012 году выявлено 15429 нарушений лицензионных требований. Из них зафиксировано 3329 (21,6%) грубых нарушений, в том числе в первом полугодии – 1162 нарушения, во втором полугодии – 2167 нарушений. Таким образом, в рамках одного мероприятия по лицензионному контролю выявлялось в среднем 2 нарушения.

Всего в 2012 году по итогам 719 проверок, проведенных лицензирующими органами субъектов Российской Федерации, наложено 787 административных наказаний. Наиболее распространенным видом наказания является административный штраф (57,8% случаев).

Общая сумма наложенных административных штрафов в 2012 году составила 15881 тыс. руб., большая часть которых приходится на административные штрафы,

наложенные по результатам плановых проверок – 12950 тыс. руб. (81,5процентов).

Доля административных штрафов, наложенных на юридическое лицо, составляет 67,% от общей суммы наложенных административных штрафов и 33% – на должностное лицо. При этом сумма взысканных штрафов составила 11801 тыс. руб. (74,3% от наложенных штрафов).

За 2012 год выдано 1216 предписаний (предупреждений) выданных в рамках проведенного лицензионного контроля, неисполненных после истечения срока предписаний (предупреждений).

Количество случаев приостановления действия лицензий за нарушение лицензионных требований в 2012 году составило 128, в том числе 107 – по решению лицензирующего органа, 21 – по решению суда. Проверки в рамках лицензионного контроля, результаты которых были признаны недействительными, в 2012 году не выявлены.

По сведениям, содержащимся в докладах лицензирующих органов субъектов Российской Федерации, плановые проверки, проводились совместно с территориальными органами МЧС России и Роспотребнадзора.

Сотрудники органов, осуществляющие лицензирование образовательной деятельности, обладают достаточным уровнем квалификации, что подтверждается документами о получении высшего профессионального образования. Практически 50% государственных гражданских служащих имеют стаж государственной или муниципальной службы более 5 лет.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственные гражданские служащие должны повышать свою квалификацию не реже одного раза в три года. В 2012 году повысили квалификацию 176 государственных гражданских служащих, осуществляющих функции по лицензированию образовательной деятельности из 57 субъектов Российской Федерации. В 7 регионах не проводилось повышение квалификации государственных гражданских служащих, осуществляющих функции по лицензированию образовательной деятельности, из 18 субъектов Российской Федерации информация о повышении квалификации государственных гражданских служащих не представлена.

Лицензирующими органами субъектов Российской Федерации в области образования ежегодно проводятся обучающие семинары для работников по различной тематике, связанной с лицензированием образовательной деятельности и осуществлением лицензионного контроля. Кроме того, работники органов, осуществляющих лицензирование образовательной деятельности, принимали активное участие в совещаниях, семинарах, проводимых Рособрнадзором.

Так, в 2012 году в совещаниях, семинарах по вопросам совершенствования организации и проведения контроля соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности (лицензионного контроля); внедрения системы отбора и подготовки экспертов, привлекаемых к процедурам лицензионного контроля, приняли участие 272 работника лицензирующего органа субъектов Российской Федерации.

В 2012 году лицензирующими органами субъектов Российской Федерации проводилась методическая работа с лицензиатами, направленная на предотвращение ими нарушений лицензионных требований и условий.

Методическая работа осуществлялась посредством:

- проведения семинаров, совещаний, конференций, круглых столов с руководителями, заместителями руководителей, специалистами образовательных учреждений и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, а также предоставления консультаций по правовым вопросам в области лицензирования образовательной деятельности;

- подготовки информационных и инструктивных писем в адрес лицензиатов относительно порядка лицензирования, заполнения заявлений о предоставлении лицензии на осуществление образовательной деятельности и переоформлении лицензии, оформления справки о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам;

- размещения на официальном сайте лицензирующего органа субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения лицензирования образовательной деятельности; сведений о типичных ошибках, допускаемых соискателями лицензии (лицензиатами) при подготовке заявления и комплекта документов;

- издания сборников, журналов и публикаций в помощь руководителям образовательных учреждений;
- проведения мероприятий в рамках взаимодействия с руководителями органов управления образованием и другими ведомствами по предупреждению нарушений законодательства Российской Федерации;
- организации «горячих линий», выступлений в телепередачах на региональных телеканалах.

4. Анализ и оценка эффективности лицензирования конкретных видов деятельности

Анализ информации, содержащейся в докладах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности, показал следующее. В настоящее время согласно информации (прилагается), предоставленной 23 федеральными лицензирующими органами и лицензирующими органами субъектов Российской Федерации в реестрах лицензий содержится 920 217 действующих лицензий, предоставленных на 72 вида деятельности (наименование и количество видов деятельности не соответствуют перечню лицензируемых видов деятельности, установленных законодательством Российской Федерации). Принимая во внимание, что лицензионный контроль проводится один раз в три года, в данных реестра могут содержаться лицензиаты, прекратившие осуществлять лицензируемый вид деятельности.

4.1. Анализ показателей эффективности лицензирования отдельных видов деятельности (значения указанных показателей за отчетный год анализируются в сравнении со значениями показателей за предшествующий год, и в случае существенного (более 10%) отклонения этих значений в отчетном году указываются причины таких отклонений)

В связи с тем, что мониторинг эффективности лицензирования в 2012 году, предусмотренные Законом № 99-ФЗ, не проводился, провести анализ не представляется возможным. Информация о состоянии лицензирования конкретных видов деятельности по состоянию на 1 января 2013 года содержится в приложении к докладу.

4.2. Анализ наиболее распространенных причин отказа в предоставлении лицензии, переоформлении лицензии, продлении срока действия лицензии в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации

Практически всеми лицензирующими органами отмечается, что наиболее распространенной причиной отказа в предоставлении и переоформления лицензии, продления срока действия лицензии является установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям.

В основном, это несоответствие или отсутствие необходимых помещений, оборудования и приборов, а также кадров соответствующей квалификации.

Следует отметить, что в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности не содержится ссылок на нормативные правовые акты, устанавливающие данные требования, что способствует появлению таких нарушений.

Значительно реже лицензирующими органами направлялись отказы в предоставлении и переоформления лицензии, продления срока действия лицензии при выявлении наличия в представленных соискателем лицензии заявлении о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации.

4.3. Анализ наиболее распространенных нарушений, приведших к вынесению административных наказаний, приостановлению действия лицензии и аннулированию лицензии

Анализ нарушений, приведших к вынесению административных наказаний, приостановлению действия лицензии и аннулированию лицензии совпадает с нарушениями, которые выявляются при предоставлении, переоформлении или продлению срока действия лицензии.

Аннулирование лицензий проводится, в том числе в случае не устранения выявленных нарушений.

Например, в докладе Минкультуры России называются такие нарушения – отсутствие специалистов, несовпадение перечня работ, указанных в лицензии с перечнем работ, осуществляемых лицензиатом на практике. Одна лицензия аннулирована на основании решения суда в связи с систематическим нарушением лицензионных требований.

4.4. Анализ наиболее существенных случаев причинения вреда жизни и здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, произошедших по причине нарушения лицензионных требований, и действий лицензирующего органа, направленных на предотвращение аналогичных случаев в будущем

Согласно Закону № 99-ФЗ случаи нарушения лицензионных требований, повлекших за собой причинение вреда жизни и здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера отнесены к грубым нарушениям.

Наибольшее количество грубых нарушений выявлено Росздравнадзором – 5695, Росздравнадзором – 5455, Ростехнадзором – 3619, Ространснадзором – 2238.

Немного меньше таких нарушений выявлено Роспотребнадзором – 433, МЧС России – 376, Россельхознадзором – 144, МВД России – 113, ФСФР России – 60, Росприроднадзором – 23, Росреестром – 16.

Наименьшее количество таких нарушений выявлено Роскомнадзором – 3 и Минкультуры России – 2.

Согласно отчетам, представленным Рособоронзаказом, ФСТЭК России, Росалкогольрегулированием, Минпромторгом России, Роскосмосом, Рослесхозом, Росгидрометом, ФНС России и Росавиацией грубые нарушения лицензионных требований ими не выявлялись. Вместе с тем, в большинстве докладов федеральных лицензирующих органов отмечается, что существенные случаи причинения указанного вреда не зафиксированы.

Согласно Закону № 99-ФЗ к грубым нарушениям относятся нарушения, приведшие к указанным последствиям. В связи с чем анализ информации лицензирующих органах о количестве таких нарушениях с одновременным отсутствием указанных последствий, позволяет сделать вывод о недостоверности представленной информации.

В докладе Ространснадзора отмечается, что при проведении лицензионного контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований в области осуществления автомобильных перевозок пассажиров и багажа выявлено 2232 грубых нарушения, в 1309 случаев такие нарушения привели к указанным последствиям. Вместе с тем данные последствия в докладе не поименованы.

Рособрнадзор сообщил, что Комитетом по образованию Санкт-Петербурга было выявлено 18 случаев причинения указанного вреда, из них 11 случаев причинения вреда жизни и здоровью граждан при плановых проверках и в 7 случаях при проведении внеплановой поверки.

ФСФР России отмечается, что понятие грубого нарушения в тех сферах деятельности, лицензирование которых отнесено к компетенции ФСФР России отсутствует. В связи с этим к таким нарушениям отнесены те, по которым принято решение о приостановлении действия лицензии или ее аннулирования.

Следует отметить, что в докладе Роскомнадзора и отчете представлены противоречивые данные. Так в отчете указано о 3 случаях выявления грубых нарушений, тогда как в докладе отмечено об отсутствии таких случаев.

4.5. Анализ сведений об используемой лицензирующим органом системе мониторинга случаев причинения лицензиатами вреда жизни и здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, связанных с деятельностью лицензиатов

Принимая во внимание, что практически все федеральные лицензирующие органы отметили отсутствие грубых нарушений, приведших к указанным последствиям, за исключением Ространснадзора, информация о проведении мониторинга выявления и предупреждения таких случаев практически во всех в докладах не содержится.

МВД России доложило о ежедневном круглосуточном проведении сотрудниками лицензирующего органа мониторинга информации о происшествиях и правонарушениях, совершенных на обслуживаемой территории, в ходе которого анализируется состояние оперативной обстановки и наиболее значимых преступлений и

правонарушений. В целях профилактики нарушений лицензионных требований практически всеми лицензирующими органами проводятся встречи с лицензиатами, в том числе в ходе проведения плановых проверок, на конференциях и семинарах, в сети «Интернет» на официальных сайтах лицензирующих органов размещается информация, в том числе о произошедших изменениях нормативных правовых актов, размещаются ответы на наиболее часто встречающиеся проблемные вопросы, а также размещается необходимая информация в средствах массовой информации.

4.6. Анализ сведений об оспаривании в суде оснований и результатов проведения лицензирующими органами мероприятий по контролю за деятельностью лицензиатов, сведений об оспаривании результатов рассмотрения заявлений лицензиатов (количество удовлетворенных судом исков, наиболее распространенные основания для удовлетворения обращений истцов, меры реагирования, принятые в отношении должностных лиц лицензирующих органов)

Согласно информации, содержащейся в докладе, **МВД России** направлено в суд 8 обращений об аннулировании лицензий, из которых удовлетворено 5. По решению суда результаты 2 проверок, проведенных сотрудниками лицензирующими органами, признаны недействительными. Выявлено 3 факта проведения сотрудниками лицензирующего органа проверок с нарушениями требований законодательства Российской Федерации, по результатам которых к дисциплинарной ответственности привлечено 4 сотрудника. Согласования с прокуратурой проведение проверок не проводились.

МЧС России сообщил, что доля заявлений лицензирующего органа, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано составила 55,5%. **МЧС России** зарегистрировано 3 случая оспаривания в суде решений, принятых региональными подразделениями лицензирующего органа, по результатам рассмотрения которых судом в удовлетворении заявлений отказано.

Росздравнадзором проведение проверок с прокуратурой не согласовывалось. Решения о признании результатов проверок недействительными не принимались. По результатам проверок составлено 5 протоколов об административном правонарушении, решением суда удовлетворено 100% заявлений. В отношении проведения проверки в

области лицензирования медицинской деятельности результаты одной проверки лицензирующего органа была признана судом недействительной, в области лицензирования фармацевтической деятельности – 8 проверок, по результатам рассмотрения которых к должностным лицам применены меры дисциплинарного взыскания. Результаты 11 проверок в области осуществления фармацевтической деятельности были признаны недействительными, в том числе по решению суда – 2 проверки и 8 проверок – по предписанию органов прокуратуры.

Минпромторг России, Роскосмос, Росреестр, ФНС России, Роспотребнадзор, Росавиация, Ространснадзор (в области авиации), **Роскомнадзор** сообщили, что в органы прокуратуры обращения о согласовании проведения проверок не направлялись, решения лицензирующих органов в судах не оспаривались.

Россельхознадзором 401 заявление лицензирующего органа направлено в прокуратуру на согласование, из которых в 296 случаях получен отказ. Представлена противоречивая информация в отношении оспаривания судом решений лицензирующего органа, так согласно отчету судом такие решения не оспаривались, однако в докладе указывается, что доля, признанных решений лицензирующего органа судом недействительными составила 0,1%.

Рослесхоз приступил к лицензированию только в 2012 году, в связи с чем проверки лицензиатов не проводились.

Минкультуры России сообщило, что решения лицензирующих органов в суде не оспаривались, информации о согласовании в органах прокуратуры обращений о проведении проверок не содержится.

Ространснадзором (в области автомобильных перевозок) проинформировал, что доля заявлений, направленных в прокуратуру о согласовании проведения проверок составила 24%, доля отказов не указана, информация об оспаривании решений лицензирующего органа в суде не представлена.

Согласно информации **ФСФР России**, согласований с органами прокуратуры о проведении проверок не было, количество обращений в суд об оспаривании решений лицензирующего органа не указано, вместе с тем, в докладе содержится информация, что все результаты проверок признаны действительными.

Рособрнадзор сообщил, что решением суда было отменено 81 решение лицензирующего органа, в 19 случаях были выявлены нарушения при проведении

лицензирующим органом проверок, по результатам к должностным лицам применены меры дисциплинарного и административного взыскания, информации о согласовании проведения проверок с органами прокуратуры информации нет.

Ростехнадзору органами прокуратуры было отказано в проведении 2 внеплановых проверках, одно решение лицензирующего органа оспорено в суде, одно нарушение было выявлено при проведении лицензионной проверки, по результатам должностным лицам вынесено дисциплинарное взыскание.

4.7. Анализ и оценка эффективности лицензирования конкретных видов деятельности, осуществляемых в субъектах Российской Федерации

В субъектах Российской Федерации складывается ситуация аналогично. Распространенной причиной отказа в предоставлении и переоформления лицензии, продления срока действия лицензии, а также приостановления действия лицензии и ее аннулирование также является установленные в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям, а также не устранение выявленных нарушений.

Наибольшее число грубых нарушений лицензионных требований выявлено в Забайкальском крае – 48, Самарской области – 17, Амурской области – 14, Нижегородской области – 11. Незначительное количество таких нарушений выявлено в Иркутской области – 6, Чувашской Республике - Чувашия – 4, Приморском крае и Саратовской области – 3, Астраханской, Кемеровской и Тульская областях – 2, Республике Карелия и Ненецком автономном округе – 1. В докладах остальных лицензирующих органов указано об отсутствии выявления таких нарушений.

Довольно редко лицензирующие органы обращались в органы прокуратуры о согласовании проведения проверок, также мало обращений в суд об оспаривании решений лицензирующих органов и привлечения должностных лиц к дисциплинарной и административной ответственности.

5. Выводы и предложения по осуществлению лицензирования конкретных видов деятельности

В докладах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности, содержится ряд предложений,

направленных на совершенствование системы лицензирования. По мнению Минэкономразвития России, наиболее важными из них являются следующие предложения.

5.1 Выводы и предложения по осуществлению лицензирования конкретных видов деятельности федеральных органов исполнительной власти

В докладах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности, содержится ряд предложений, направленных на совершенствование системы лицензирования. По мнению Минэкономразвития России, наиболее важными из них являются следующие предложения.

В частности, в докладе **МВД России** отмечается, что в целом, по результатам опросов общественного мнения, принятие и внедрение в практику нормативных актов в сфере оказания государственных услуг по лицензированию частной детективной и охранной деятельности воспринято положительно. Вместе с тем среди проблем в организации лицензирования 59% респондентов отметили увеличенные сроки пребывания в очереди, 30% – неоднозначность понимания и трактовки требований законодательства сотрудниками различных подразделений лицензионно-разрешительной работы, 22% – сложность в получении от сотрудников консультации о необходимых действиях, 19% обратили внимание на неудобный график работы лицензионных подразделений.

Для решения проблем организации лицензирования необходимо развивать систему электронного документооборота, в том числе сокращать объем предоставляемых документов за счет расширения поля межведомственного обмена информацией.

Законом № 99-ФЗ введены новые, ранее не имевшие какой-либо практики, виды деятельности, такие как хранение гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, хранение патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов, которые являются не востребованными и как следствие неэффективными. С учетом сложившихся обстоятельств целесообразно рассмотреть вопрос об отмене лицензирования указанных видов деятельности.

Росреестр в целях совершенствования нормативно-правового регулирования лицензирования предлагается внести изменения в статью 18 Закона № 99-ФЗ в части определения конкретного срока, в течение которого или не позднее которого необходимо представить в лицензирующий орган заявление о переоформлении лицензии в случаях, перечисленных в части 1 указанной статьи.

ФСФР России с целью унификации лицензионного законодательства предлагается распространить положения Закона № 99-ФЗ на отношения, связанные с лицензированием деятельности на рынке ценных бумаг и страховом рынке, с учетом сохранения необходимых особенностей. Кроме того отмечается, что Законом № 99-ФЗ при направлении соискателю лицензии уведомления об отказе в предоставлении лицензии не установлено требование одновременного направления заверенной копии приказа об отказе в предоставлении лицензии. В приказе об отказе в предоставлении лицензии указываются основания для отказа и ссылки на конкретные положения нормативных правовых актов, являющихся основанием отказа в предоставлении лицензии, или несоответствие соискателя лицензии лицензионным условиям. Указанная информация необходима соискателю лицензии при обжаловании решения в суде, так как к исковому заявлению необходимо приложить текст оспариваемого ненормативного акта (статья 199 АПК РФ). В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос внесения изменений в Закон № 99-ФЗ в части введения такого порядка для всех лицензируемых видов деятельности.

Сокращение масштабов лицензирования представляется возможным в области лицензирования деятельности на рынке страхования.

Минпромторг России предлагает к основным показателям эффективности лицензирования видов деятельности отнести, в том числе отсутствие жалоб со стороны заинтересованных лиц.

Роскомнадзор в своем докладе отмечает, что в сфере лицензирования телевизионного и радиовещания время от времени возникают коллизии, а также остаются явные противоречия законодательных актов. Для осуществления эффективного лицензирования телевизионного вещания и радиовещания предлагается инициировать внесение изменений и дополнений в Законе Российской Федерации 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» и Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

Роскомнадзор считает, что совершенствование процедур лицензирования может быть реализовано путем введения унификации лицензий (объединения лицензий по сходным признакам), а кроме того им предлагает отменить лицензирование деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей.

Одновременно с этим Роскомнадзор предлагает Закон № 99-ФЗ дополнить нормой, устанавливающей обязанность организаций, имеющих лицензию на осуществление деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей, представлять в лицензирующий орган информацию об изменениях в составе производственного оборудования, используемого для осуществления деятельности, в течение 15 дней с момента изменений.

Ространснадзор сообщает, что в целях совершенствования нормативного правового регулирования лицензирования деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом целесообразно предпринять следующие шаги:

- ввести процедуры обязательного лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и грузов всеми видами транспорта, включая и случаи, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя;

- предоставить права должностным лицам Ространснадзора, как сотрудникам лицензирующего органа, самостоятельно рассматривать материалы дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 2, 3 и 4 статьи 14.1 КоАП – осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) и с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), а также части 1 статьи 19.4.1 КоАП – воспрепятствование законной деятельности должностного лица.

В докладе **Росздравнадзора** отмечается, что в лицензирующих органах субъектов Российской Федерации выявлены массовые случаи нарушения требований законодательства Российской Федерации. В этой связи Росздравнадзор считает необходимым:

- 1) наделить Службу правом самостоятельно составлять административные

протоколы и принимать решения о наложении административных наказаний по результатам контрольных мероприятий по осуществлению полномочий Российской Федерации в сфере здравоохранения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволит создать действенную систему контроля и надзора в сфере здравоохранения;

2) разработать нормативный правовой акт, регламентирующий порядок изъятия у органа государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий;

3) разработать и утвердить единые общероссийские методики (методические подходы) по определению финансовых расходов на проведение мероприятий по государственному контролю, средней нагрузки на одного работника по фактическому выполненному в отчетный период объему функций по контролю, разработать Стандарт общих критериев компетентности контролирующих органов и критериев независимости контроля.

Кроме того Росздравнадзор считает необходимым:

1) наделить органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, правом рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.15; 6.16; частями 2, 3, 4 статьи 14.1; частями 1,2,3 статьи 19.20; частью 1 статьи 19.4; частью 1 статьи 19.5; частями 1,2,3 статьи 14.43, статьями 14.44, 14.45, 14.46 КоАП.

2) нивелировать размер административных штрафов по статьям 19.20 и 14.1, предусмотренных КоАП в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и должностных лиц, за аналогичные нарушения при осуществлении ими деятельности, не связанной с извлечением прибыли, и при осуществлении ими предпринимательской деятельности.

По мнению **Рособрнадзора**, наиболее важными предложениями лицензирующих органов субъектов Российской Федерации, являются следующие:

1) Нормативно-правовое регулирование исполнения полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в части осуществления лицензирования образовательной деятельности, в ряде случаев не обеспечено

подзаконными нормативными правовыми актами.

2) Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174, не содержит норм, устанавливающих требования:

- к оснащенным зданиям, строениям, сооружениям, помещениям и территориям (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта, условия обеспечения обучающихся, воспитанников и работников питанием и медицинским обслуживанием), необходимым для осуществления образовательной деятельности (пункт 5а Положения);

- к учебно-методической документации по реализуемым образовательным программам (пункт 5б Положения);

- к численности и образовательному цензу педагогических работников, привлеченных к образовательной деятельности по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам (пункт 5г Положения).

3) Не установлен порядок взаимодействия между лицензирующим органом и федеральными органами исполнительной власти (пункт 27 Положения) и не установлены Правила формирования и ведения реестров лицензий, в том числе сводного реестра лицензий (пункт 33 Положения).

В части применения административного права при определении мер ограничительного и предупредительного характера, направленных на профилактику и (или) устранение причин и последствий выявленных нарушений и недостатков в ходе проведения мероприятий по лицензионному контролю.

В докладе **Роспотребнадзора** предлагается следующее:

- для пресечения случаев активной неконтролируемой продажи, в том числе посредством сети Интернет, и незаконного обращения генерирующих источников, включить в перечень выполняемых работ и оказываемых услуг поставку (продажу) источников ионизирующего излучения (генерирующих);

- дополнить часть 4 статьи 14.1, части 1 и 3 статьи 19.20 КоАП ответственность, предусматривающей конфискацию источника ионизирующего излучения и передачу его на утилизацию за счет лица, совершившего правонарушение.

В докладе **Росавиации** отмечается необходимость внесения изменения в Положение о лицензировании данного вида деятельности, утвержденного

постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 457 в части распространения требования о наличии воздушных судов с действующим сертификатом годности в отношении соискателя лицензии.

5.2. Выводы и предложения по осуществлению лицензирования конкретных видов деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие лицензирование деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных, цветных металлов, а также торговли алкогольной продукцией представили следующие выводы и предложения по результатам проведенного ими мониторинга эффективности лицензирования указных видов деятельности.

В докладах Министерства экономического развития Астраханской области, Департамента по развитию предпринимательства и потребительского рынка Воронежской области, Управления промышленности и потребительского рынка правительства Еврейской автономной области, Министерства сельского хозяйства, торговли и продовольствия Сахалинской области, Управлением по развитию промышленности и предпринимательства Тамбовской области, Комитет по лицензированию Томской области предлагается исходя из практики правоприменения Закона № 99-ФЗ в 2012 году рассмотреть положения данного федерального закона с учетом следующей информации.

В части 1 статьи 20 Закона № 99-ФЗ предусмотрено приостановление лицензирующим органом лицензии на заготовку, хранение, переработку и реализацию лома черных металлов, цветных металлов в случае привлечения лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, выданного лицензирующим органом.

Административная ответственность за вышеуказанное нарушение предусмотрено частью 1 статьи 19.5 КоАП. Однако в статье 28.3 КоАП, в перечне должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административной ответственности по части 1 статьи 19.5 КоАП, отсутствуют должностные лица лицензирующих органов.

Порядок привлечения к административной ответственности за неисполнение

предписания, выданного за нарушение лицензионных требований при заготовке, хранении, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов Федеральным Законом № 99-ФЗ не определен. Предлагается часть 2 статьи 28.3 КоАП дополнить подпунктом 99, следующего содержания:

«99) должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лицензирования заготовки, хранения, переработки и реализации лома черных металлов, цветных металлов - об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.5»

Министерство экономического развития Астраханской области чрезвычайно обеспокоено функционированием на территории города Астрахани и области большого числа нелегальных (работающих без оформления соответствующей лицензии) пунктов приема лома цветных и черных металлов. Принимаемые правоохранными органами меры по привлечению лиц, осуществляющих незаконную заготовку металлолома, к административной или уголовной ответственности, оказываются малоэффективными. Этому в значительной степени способствует ряд недостатков федерального законодательства, устанавливающего обязательные требования и ответственность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. На нелегальных приемных пунктах закупку металлолома, как правило, осуществляют физические лица (граждане), административная ответственность которых предусмотрена части 1 статьи 14.1 КоАП за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации и влечет административное наказание на граждан в виде штрафа от 500 до 2000 рублей. Размер такого штрафа не сопоставим с получаемым доходом от выручки за реализованный металлолом.

Кроме того необходимо принятие более жестких мер к нарушителям, а, следовательно, изменение федерального законодательства, в части:

- увеличения размера административных штрафов с обязательной конфискацией незаконно заготовленного металлолома в доход государства;

- внесения изменений в статью 171 Уголовного кодекса Российской Федерации в части определения дохода в крупном или особо крупном размере, касающегося нелегальной заготовки металлолома.

- единообразное применение норм части 1 статьи 17, части 3 статьи 18 Закона

№ 99-ФЗ по подтверждению уплаты государственной пошлины. Считаем, что часть 1 статьи 17 и часть 3 статьи 18 противоречат нормам Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

- проведение практических семинаров по вопросам осуществления лицензирования отдельных видов деятельности и лицензионного контроля.

В докладах Службы потребительского рынка и лицензирования **Иркутской области** и **Министерства экономического развития Республики Карелия** отмечается, необходимость внесения следующие изменения в действующее законодательство.

1) в целях усиления контроля за деятельностью организаций, осуществляющих заготовку, хранение, переработку и реализацию лома черных металлов, цветных металлов, добавить в перечень грубых нарушений лицензионных требований, предусмотренных Положением о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1287, следующие пункты:

- осуществление лицензируемого вида деятельности с использованием оборудования, не прошедшего обязательную аттестацию (поверку, экспертизу);

- осуществление лицензируемого вида деятельности на земельном участке не зарегистрированном (или не внесенном) в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

2) предусмотреть ответственность лицензиатов за нарушение лицензионных требований по каждому обособленному филиалу (обособленному подразделению);

3) улучшению эффективности государственного контроля будет способствовать внесение изменений в федеральное законодательство, в части расширения перечня оснований для проведения внеплановых выездных проверок.

Управление по лицензированию Мурманской области и **Министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области** предлагают в целях совершенствования нормативно-правового регулирования и осуществления лицензирования по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов:

а) внести в Положение о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов, утвержденного

постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1287 нормы, регламентирующие:

- требования к минимальному размеру земельного участка, площадки с твёрдым покрытием, предполагаемых к использованию для осуществления лицензируемого вида деятельности, а также требования (в том числе перечень конкретных видов оборудования, необходимой технической документации) для осуществления каждого вида работ, составляющих лицензируемый вид деятельности.

Государственным комитетом Псковской области по экономическому развитию, промышленности и торговле проведен анализ правоприменительной практики, который выявил необходимость совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей лицензирование заготовки, хранения, переработки и реализации лома черных металлов, цветных металлов, а именно:

1) в соответствии с пунктом 3 статьи 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с Законом № 99-ФЗ органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением материалов обоснования лицензий на осуществление деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов). При этом ни в Законе № 99-ФЗ, ни в иных нормативных правовых актах, касающихся осуществления лицензирования заготовки, хранения, переработки и реализации лома черных металлов, цветных металлов, не предусмотрена необходимость предоставления соискателями лицензии (лицензиатами) заключения о соответствии объекта, являющегося местом осуществления лицензируемой деятельности, экологическим требованиям. Предлагается внести в Закон № 99-ФЗ в перечень документов, необходимых для получения (переоформления) лицензии, заключение о соответствии экологическим требованиям на каждый объект, являющийся местом осуществления лицензируемой деятельности, выданное уполномоченным органом;

2) мониторинг контрольных мероприятий, проводимых лицензирующим органом показал, что имеются случаи недостоверности информации в документах, подтверждающих наличие у соискателя лицензии (лицензиата) земельных участков,

зданий, строений, сооружений и помещений. Предлагается внести в Положение о лицензировании изменение, согласно которому соискатель лицензии (лицензиат) для получения (переоформления) лицензии предоставляет копии документов, подтверждающих наличие у соискателя лицензии (лицензиата) необходимых для осуществления лицензируемой деятельности и принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании: хозяйственного ведения, оперативного управления или аренды, срок которой определен договором и составляет один год и более, земельных участков, зданий, строений, сооружений и помещений (единой обособленной части зданий, строений, сооружений и помещений), права на которые зарегистрированы в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Также проблемным для регламентирования контрольных мероприятий является вопрос, связанный с необходимостью разработки и принятия в соответствии со статьей 7 Закона № 294-ФЗ органами государственного контроля (надзора) административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении контроля. Необходимо установить общие требования к порядку разработки и согласования указанных регламентов, а также определить уполномоченный орган для координации деятельности органов государственного контроля (надзора) в рамках их взаимодействия.

Министерство экономики Республики Татарстан, Министерство экономического развития Челябинской области и Департамент лицензирования и торговли Приморского края в докладах отмечают неопределенность лицензионных требования, установленных статьей 8 Закона № 99-ФЗ «наличия у соискателя лицензии и лицензиата помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности».

В связи с этим предлагает определить:

- конкретные требования, которым должны соответствовать помещения, здания, сооружения;
- что именно может входить в «иные объекты»;

- перечень «необходимых» объектов для выполнения лицензируемого вида деятельности.

Также выявлено несоответствие постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1287 «О лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов» Закону № 99-ФЗ в части указания лицензионного требования о наличии «земельных участков, зданий, строений, сооружений, помещений, технических средств, оборудования и технической документации, соответствующих установленным требованиям, необходимых» для осуществления лицензируемого вида деятельности.

Предлагается включить в Закон № 99-ФЗ лицензионное требование о наличии земельного участка, определив:

- перечень «необходимых» объектов для выполнения лицензируемого вида деятельности;

- конкретные требования, которым должны соответствовать земельные участки, здания, строения, сооружения, помещения, технические средства, оборудование.

За отчетный период дважды был проведен социологический опрос предприятий, имеющих лицензии на осуществление деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов.

Первый – собственными силами лицензирующего органа, второй – Комитетом Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу.

Целью опроса было получение независимого мнения лицензиатов как в целом о процедуре лицензирования, лицензионном контроле, так в частности о лицензировании, осуществляемом лицензирующим органом.

Сравнительный анализ обоих опросов показал отсутствие принципиальных различий. В докладе приводятся усредненные результаты.

В опросе участвовало 97,5% лицензиатов.

С необходимостью процедуры лицензирования согласились 84% респондентов, 5% отметили отсутствие необходимости лицензирования. Положительно к наличию лицензионного контроля отнеслись 56%. Были отмечены его негативные стороны: создание излишних административных барьеров – 14%, вероятность возникновения коррупционных ситуаций – 2,6%. Остальные 27% либо не отметили влияния контроля на свою деятельность, либо затруднились ответить.

Процедура лицензирования, осуществляемая лицензирующим органом, была оценена в целом как достаточно либо удовлетворительно доступная (96%), умеренно сложная (63%), умеренно затратная либо не затратная (80%). Основными проблемами при получении лицензии были названы: большое количество документов (72%) и продолжительность процедуры (26%). Некомпетентность сотрудников лицензирующего органа и необходимость неформального воздействия не отметил ни один из респондентов ни в одном из запросов.

80% респондентов отметили, что не приходилось получать отказ в предоставлении лицензии. Остальные 20% указали основными причинами отказа в предоставлении лицензии собственную недоработку: предоставление недостоверных данных (38%) и несоответствие формы представленных документов (19%), а также объективные причины: несоответствие требованиям законодательства (38%). Отметивших в качестве оснований отказа в предоставлении лицензии какие-либо умышленные действия сотрудников министерства – нет. При этом 100% лицензиатов отметили получение лицензии в установленные сроки.

60% опрошенных считают необходимым улучшить качество предоставления услуги лицензирования, предлагая сократить время предоставления (24%), обеспечить прозрачность и доступность услуги (10%), улучшить качество оказания консультаций (10%). Значительная часть участников опроса (37%) в качестве направления для улучшения процедуры лицензирования видит упрощение лицензионных требований.

Выбор способов взаимодействия с лицензирующим органом, электронная форма либо лично, распределился примерно поровну. Информацию о лицензировании респонденты предпочитают получать из Интернета (87%), справочных систем Консультант, Гарант (49%), непосредственно в министерстве (8%).

Министерство промышленности и энергетики Ростовской области в своем докладе отмечает, что постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1287 утверждено Положение о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов, а также внесены изменения в Правила обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2001 г. № 369.

В соответствии с изменениями, внесенными в вышеуказанные нормативные

правовые акты, соискатель лицензии обязан иметь в наличии, в том числе:

- пресс для пакетирования лома черных металлов (с усилием прессования не менее 2500 кН), либо пресс-ножниц (с усилием реза не менее 3000 кН), либо установки для дробления и сортировки легковесного лома (с мощностью привода не менее 495 кВт);

- прессовщика лома и отходов металла 1 разряда.

Однако в соответствии с постановлением Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 27 декабря 1984 г. № 381/23-157 «Об утверждении разделов: «Общие профессии черной металлургии», «Доменное производство», «Сталеплавильное производство», «Прокатное производство», «Трубное производство», «Ферросплавное производство», «Коксохимическое производство», «Производство огнеупоров», «Переработка вторичных металлов» Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, выпуск 7», в характеристику работ прессовщика лома и отходов металла 1 разряда входит:

«Выборка непригодного для переработки лома и отходов металла. Загрузка лома и отходов металла вручную или с помощью крана в бункера пакетировочных прессов усилием до 100 тс. Участие в смазке трущихся частей обслуживаемого оборудования и камер прессования, брикетирования, резки, металлических желобов выдачи готовой продукции. Уборка готовой продукции в отведенное место с рассортировкой по видам или погрузка ее в вагоны. Участие в ремонте обслуживаемого оборудования».

Предлагается внести соответствующие изменения в вышеуказанные нормативные правовые акты.

Комитет по лицензированию Томской области отмечает следующее.

1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» определено, что деятельность, лицензия на осуществление которой предоставлена лицензирующим органом одного субъекта Российской Федерации, может осуществляться на территориях других субъектов Российской Федерации при условии предварительного уведомления. К уведомлению прилагается оригинал лицензии, который остается в другом субъекте Федерации и непонятен механизм отслеживания переоформленных лицензий и контроля за ними, так как до настоящего времени нет единого реестра лицензий по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных, цветных металлов.

2. Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1287 «О лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных, цветных металлов» предусмотрены квалификации работников – контролер лома и отходов металла 2 разряда и прессовщик лома и отходов металла 1 разряда, и не выше, хотя по Единому тарифно-квалификационному справочнику работ и профессий рабочих функции данных работников должны быть значительно шире.

Департамента экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры отмечает, что действующим законодательством (Закон № 99-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1287) не определен порядок переоформления лицензии в случае обращения в лицензирующий орган лицензиата иного субъекта, намеренном осуществлять лицензируемый вид деятельности на территории другого субъекта Российской Федерации. Предлагается синхронизировать процедуру выдачи документов, разрешающих осуществление лицензируемой деятельности на территории иного субъекта.

В докладе лицензирующего органа Камчатского края отмечается следующее.

Отсутствие нормативного правового акта, регламентирующего лицензирование розничной продажи алкогольной продукции и устанавливающего перечень лицензионных требований, не позволяет в полной мере реализовать полномочия лицензирующего органа в части реализации положений ст. 28.3 КоАП, предусматривающих право уполномоченных должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации составлять протоколы об административном правонарушении при выявлении нарушений условий действия лицензии.

1. В силу статьи 3 Закона № 99-ФЗ под лицензионными требованиями понимается совокупность требований, установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, и основанных на соответствующих требованиях законодательства Российской Федерации. В соответствии с постановлением Пленума ВС РФ от 24 октября 2006 г. № 18 нарушением условий действия лицензии является занятие определенным видом предпринимательской деятельности на основании специального разрешения (лицензии) лицом, не выполняющим установленные лицензионные требования. Таким образом, предлагаем внести изменения в Закон № 171-ФЗ, наделяющие полномочиями федеральный орган исполнительной власти по разработке положения о лицензировании розничной продажи алкогольной продукции.

2. В соответствии с пунктом 6 статьи 16 Закона № 171-ФЗ установить требования к стационарным торговым объектам и складским помещениям, которые должна иметь организация для осуществления розничной продажи алкогольной продукции.

Департаментом лицензирования и торговли Приморского края представлены следующие предложения:

- распространить действие ЕГАИС на оборот алкогольной продукции, включая розничную продажу.

- рассмотреть возможность замены бумажных федеральных специальных и акцизных марок на нанесение лазерной маркировки непосредственно на бутылку, либо использовать микрочип или магнитную ленту.

- рассмотреть возможность полного разрушения этикетки и контрэтикетки и других маркировочных знаков после вскрытия потребительской тары.

- исключить из лицензируемых видов деятельности деятельность по хранению изъятой из незаконного оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции.

- внести следующие изменения в Федеральный закон № 171-ФЗ:

- уточнить предмет экспертизы, разграничить в каких случаях проводится экспертиза, а в каких документарная проверка представленных соискателем лицензии (лицензиатом) документов;

- установить сроки вынесения приостановления в случае выявления нарушений требований, установленных статьей 10.2;

- урегулировать действия лицензирующего органа при снятии остатков алкогольной продукции, в целях недопущения реализации, при прекращении действия лицензии;

- уточнить перечень документов, предоставляемых в лицензирующий орган при получении лицензии на розничную продажу алкогольной продукции для организаций, оказывающих услуги общепита;

- установить запрет на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общепита в нестационарных торговых объектах;

- установить запрет на продажу алкогольной продукции лицам моложе 21 года.

Внести соответствующие изменения в КоАП, наделив в целях усиления государственного контроля органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный контроль за производством и оборотом

алкогольной продукции, полномочиями по составлению протоколов по статье 14.16 (часть 3) Кодекса.

Внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, дополнив раздел IX «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» главу 25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» статьей, предусматривающей уголовную ответственность за любой установленный факт производства и оборота алкогольной продукции без лицензии, независимо от суммы ущерба, нанесенного государству.

Ускорить рассмотрение вопроса, связанного с хранением, уничтожением или переработкой и реализацией алкогольной и спиртосодержащей продукцией, изъятой из незаконного оборота, привести постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2002 года № 883 «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожения изъятых из незаконного оборота или конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации.

Одним из оснований отказа в выдаче лицензий (подпункт 3 пункта 9 статьи 19) является наличие у заявителя на дату поступления в лицензирующий орган заявления о выдаче лицензии задолженности по уплате налогов, сборов, а также пеней и штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, подтвержденной справкой налогового органа в форме электронного документа, полученной с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по запросу лицензирующего органа.

При наличии у организации задолженности перед бюджетом на день подачи заявления, подтвержденной справкой налогового органа, департамент принимает решение об отказе в выдаче лицензии.

В случае, если организация представляет доказательства погашения задолженности перед бюджетом в день подачи заявления, лицензирующий орган повторно запрашивает у налогового органа сведения о наличии/отсутствии задолженности у организации на день подачи заявления. При подтверждении наличия задолженности перед бюджетом лицензирующий орган на основании последней справки налогового органа принимает решение об отказе в выдаче лицензии.

В случае обжалования решения лицензирующего органа об отказе в выдаче лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, суды руководствуются не подпунктом 3 пункта 9 статьи 19 Закона № 171-ФЗ, а подпунктом 1 пункта 3 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому, обязанность по уплате налога и, соответственно пеней, считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на счет казначейства денежных средств со счета налогоплательщика в банке при наличии на нем достаточного количества денежного остатка на день платежа.

То обстоятельство, что лицензирующий орган на момент принятия оспариваемого решения, располагал иной информацией - о наличии на день подачи заявления у организации задолженности перед бюджетом, подтвержденной справкой налогового органа, не признается судами свидетельствующим о законности такого решения. Вывод лицензирующего органа о наличии у общества задолженности, который послужил основанием для принятия оспариваемого решения об отказе в выдаче лицензии, по мнению суда не соответствует фактическому состоянию расчетов общества с бюджетом, в связи с чем является необоснованным. При принятии решения судом не учитывается, что осуществление контроля за фактическим состоянием расчетов между организациями и бюджетом возложено на налоговые органы Российской Федерации, а не на лицензирующий орган.

5.3. Выводы и предложения по осуществлению лицензирования конкретных видов деятельности Минэкономразвития России

В соответствии с Законом № 99-ФЗ данный доклад за 2012 год представляется впервые, в связи с чем не содержит сравнительного анализа осуществления лицензирования за прошедший период. Вместе с тем, следует отметить, что в целом лицензирующими органами и хозяйствующими субъектами лицензирование оценивается положительно.

Несмотря на это, в данной сфере сохраняется необходимость его дальнейшей унификации, совершенствования и повышения прозрачности процедур лицензирования.

В частности, в данном мониторинге участие приняли не все лицензирующие органы, ссылаясь на норму Закона № 99-ФЗ, согласно которой его действие не применяется к осуществлению лицензирования в некоторых областях.

В целях установления общей картины в данной сфере необходимо внести изменения в Закон № 99-ФЗ, а также в акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие проведение данного мониторинга, для привлечения к этой работе всех лицензирующих органов, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности.

Следует отметить, что многие участники мониторинга представили формальные доклады, либо не содержащие аналитические материалы, либо их содержание представлено не на должном уровне, либо данные, содержащиеся в докладе не коррелируют с данными отчета. Во многих докладах отсутствуют практически все разделы доклада, заполнение которых предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения».

В докладах содержатся предложения в части увеличения контрольных полномочий лицензирующего органа, повышения размеров санкций за выявленные нарушения лицензионных требований, принятия актов, устанавливающих требования к лицензируемым видам деятельности, внесения уточнений в действующие положения о лицензировании конкретных видов деятельности, устранения содержащихся в них неточностей, изменения перечня работ (услуг), составляющих конкретный вид деятельности как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.

Большинство таких предложений должно быть реализовано федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности.

Предложений о внесении кардинальных изменений порядка лицензирования не представлено.

Отсутствие мнения хозяйствующих субъектов о состоянии лицензирования, а также анализа судебной практики не позволяет объективно оценить эффективность лицензирования.

Дальнейшее совершенствование государственного регулирования экономической деятельности посредством лицензирования должно осуществляться по следующим направлениям.

1. Унификация законодательства (2-ой этап), регулирующего вопросы лицензирования отдельных видов деятельности посредством распространения основных положений Закона № 99-ФЗ на деятельность в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, отдельных видов деятельности на финансовых рынках и регламентация особенностей лицензирования в перечисленных сферах деятельности специальными законами.

Принимая во внимание, что в Законе № 99-ФЗ осуществлен только первый этап унификации процедур лицензирования, целесообразно предусмотреть завершение унификации в части распространения порядка лицензирования на вышеназванные сферы с учетом сохранения необходимых особенностей. Введение унификации лицензирования позволит осуществлять контроль в области лицензирования отдельных видов деятельности в полной мере.

В частности, как отмечалось в докладе, одной из называемых предпринимателями причин возникновения административных барьеров в области лицензирования, является «некачественное» законодательство – законодательству не хватает прозрачности и его трудно исполнять.

Если в Законе № 99-ФЗ установлен исчерпывающий перечень лицензируемых видов деятельности, реструктурированы все процедуры лицензирования, то в законах, регулирующих вопросы в области атомной энергии и страхования отсутствует не только порядок лицензирования, но и перечень лицензируемых видов деятельности. В законе, регулирующем вопросы производства и оборота спиртосодержащей и алкогольной продукции, не содержится единого перечня лицензируемых видов деятельности.

Отсутствие такого перечня является коррупционной составляющей, поскольку наименование лицензируемого вида деятельности определяет сотрудник лицензирующего органа.

В целях решения проблемы необходимо установить в соответствующих законах исчерпывающие перечни лицензируемых видов деятельности и определить порядок их лицензирования.

Целесообразно провести ревизию законов, регулирующих вопросы лицензирования видов деятельности, с точки зрения внесения в них уточнений с учетом практики осуществления лицензирования.

2. По-прежнему актуально сокращение масштабов лицензирования, которое предлагается осуществлять посредством проведения следующих мероприятий:

а) прекращение лицензирования отдельных видов деятельности:

- не представляющих опасности для общества и граждан;

- в отношении которых осуществляются самостоятельные виды государственного контроля (надзора) и разрешительные процедуры (получение допусков);

- в отношении которых целесообразна замена лицензирования другими формами государственного регулирования и саморегулирования.

б) за счет сокращения перечней работ и услуг, составляющих лицензируемые виды деятельности (внесение изменений в положения о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации);

в) за счет устранения дублирования процедур лицензионного контроля и государственного надзора в одних и тех же сферах экономической деятельности путем отмены и прекращения государственного контроля в отношении тех видов деятельности, которые лицензируются и подлежат государственному лицензионному контролю.

3. Совершенствование процедур лицензирования посредством дальнейшего внедрения предоставления государственной услуги по лицензированию в электронной форме.

4. Внедрение системы учета, отчетности и мониторинга эффективности деятельности во все сферы лицензирования.

5. Прекращение государственного контроля (надзора) в отношении тех видов деятельности, которые лицензируются и подлежат государственному лицензионному контролю.

6. Внесение в Закон № 99-ФЗ норм, исключаящих право лицензирующих органов требовать представления лицензиатами документов, содержащих общедоступные сведения, и предоставление которых должно осуществляться в рамках межведомственного взаимодействия, а также исключение из перечня документов, представляемых соискателем лицензии в лицензирующих орган для получения лицензии копий учредительных документов юридического лица.
