

Бэла Юнусовна Джамирзе

*Старший преподаватель кафедры административного
и уголовного права Майкопского государственного
технологического университета
E-mail: bella901@mail.ru*

Аннулирование лицензии, выданной юридическому лицу, как мера административного принуждения

Аннотация: в статье рассматривается вопрос природы аннулирования лицензии, выдаваемой юридическим лицам. Анализируется действующее законодательство в рамках темы исследования, делается вывод о том, что видовая принадлежность данной меры в системе административно-принудительных мер зависит от фактического состояния нормативно-правового регулирования. Актуальность статьи обусловлена недостаточным исследованием рассматриваемого вопроса в науке, нечетким законодательным определением аннулирования лицензии и общественной важностью данного правового явления.

Ключевые слова: аннулирование лицензии, меры административного принуждения, административное наказание, административно-восстановительные меры, прекращение деятельности юридического лица, административная ответственность, постделиктный характер, административный порядок применения меры.

Bjela Junusovna Dzhamirze

*Senior lecturer of the Chair of administrative and criminal
law of the Maikop State Technological University*

Revocation of the License issued to a Legal Entity as an Administrative Coercive Measure

Annotation: the article discusses the question of the nature of revocation of license issued to legal entities. One analyzes the existing legislation in the framework of the research topic, it is concluded that the species' affiliation of this measure in the system of administrative coercive measures depends on the actual condition of the normative legal regulation. The relevance of the feature is eventual due to an insufficient study of the issue in science, to a fuzzy legislative definition of revocation of the license and to a public importance of the legal phenomenon at issue.

Keywords: revocation of license, measures of administrative enforcement, administrative punishment, administrative-remedial measures, termination of legal entity's activity, administrative responsibility, post-tort nature, administrative procedure for application of a measure.

Аннулирование лицензии, применяемое к юридическим лицам, является одной из принудительных мер, правовая природа которых в достаточной степени не изучена и законодательно четко не определена. В научной литературе аннулирование лицензии часто рассматривается как мера административного принуждения. Для того, чтобы признаваться в качестве таковой, она должна отвечать наиболее характерным признакам, присущим административно-принудительным мерам:

1) применяться в порядке, установленном нормами административного, в том числе административно-процессуального права, которыми определяются основания и порядок их реализации¹;

2) применяться преимущественно в административном порядке органами исполнительной власти или иными несудебными органами. Исключения допускаются для осуществляемых в судебном порядке административных наказаний, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, мер процессуального принуждения² по Кодексу административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 02.06.2016 г.)³, а также мер, санкционируемых судом общей юрисдикции по упомянутому Кодексу (принудительное лечение граждан от отдельных расстройств и заболеваний, установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и др.);

3) применяться в порядке внеслужебного подчинения⁴, когда в конкретном охранительном отношении один субъект наделен публично-властными полномочиями, а другой субъект, подвергаясь принудительному воздействию, не находится в организационно-иерархической взаимосвязи с властвующим, что отличает данные отношения от тех, которые возникают в связи с необходимостью поддержания внутриорганизационной дисциплины.

Существуют и иные признаки мер административного принуждения, которые, однако, не имеют определяющего значения для решения вопроса об отнесении аннулирования лицензии к таковым.

Возникает вопрос: регулируется ли аннулирование лицензии нормами административного права? Законодательство о лицензировании различных видов деятельности традиционно рассматривается в качестве составной части административного законодательства, поскольку лицензирование имеет ярко выраженную управленческую природу, которая проявляется в санкционировании органами исполнительной власти разнообразных видов деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целях предотвращения нанесения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства. Лицензирование предполагает осуществление определенной процедуры по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока их действия, лицензионному контролю, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования. Указанный перечень действий входит в содержание лицензионно-разрешительного

¹ См.: *Соколов А. Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 36.

² Об отнесении мер процессуального принуждения, применяемых в ходе административного судопроизводства, к мерам административного принуждения см.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Меры процессуального принуждения по законодательству об административном судопроизводстве в системе мер административного принуждения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4. С. 173–179.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

⁴ См., например: *Корнев А. П.* Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. 1. М., 1996. С. 190.

производства, входящего, в свою очередь, в структуру административного процесса¹. Когда речь идет о лицензионном законодательстве, следует иметь в виду не только Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 30 декабря 2015 г.)², но и иные федеральные законы, которыми устанавливается особый порядок лицензионного производства, в том числе по применению к лицензиатам различных принудительных мер. Соответственно, нормы этих законов, регулирующие лицензионные правоотношения, являются административно-правовыми.

Вместе с тем законодатель в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» установил судебный порядок аннулирования лицензии на основании рассмотрения соответствующего заявления лицензирующего органа. Следует отметить, что такой порядок носит постделиктный характер и применяется после назначения юридическому лицу административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если в течение срока действия данного наказания или в установленный лицензирующим органом срок исполнения вновь выданного предписания лицензиат не устранит грубое нарушение лицензионных требований. Однако судопроизводство, в рамках которого решается вопрос об аннулировании лицензии, урегулировано в Арбитражном процессуальном кодексе РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 1 мая 2016 г.). Данные дела, хотя и возникают из административных правоотношений, но в силу экономического характера, ввиду осуществления организациями на основании лицензии предпринимательской и иной экономической деятельности согласно ст. 29 АПК РФ подведомственны арбитражным судам.

В связи с этим следует отметить наличие неполной систематизации административного судопроизводства. В указанной выше статье АПК РФ имеется указание на то, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются арбитражными судами в порядке *административного судопроизводства*, которое урегулировано данным Кодексом. Таким образом, наряду с КАС РФ, административное судопроизводство частично урегулировано законодателем в АПК РФ. Представляется, что административное судопроизводство должно представлять собой единый систематизированный институт. Его правовую основу должны составлять исключительно нормы административно-процессуального права в едином законе, которым, по нашему мнению, должен стать КАС РФ. Соответственно, природа такой меры, как аннулирование лицензии, несмотря на арбитражно-процессуальный порядок ее применения, является административно-правовой. Судебный порядок аннулирования лицензии обусловлен необходимостью установления процедуры судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, что должно обеспечить законность и дисциплину в системе государственного управления. Одновременно это показывает относимость возникающих процессуальных отношений к предмету административного права, поэтому следующий этап развития законодательства об административном судопроизводстве должен привести к его полной систематизации.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» содержит универсальные требования по аннулированию лицензий только по тем

¹ См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М., 2016. С. 197.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716.

видам деятельности, которые в нем прямо обозначены. Если обратиться к законодательству о видах деятельности, на которые этот Закон не распространяет свое действие или применяется ограниченно, то обнаруживается, во-первых, иной — административный — порядок аннулирования лицензии наряду с судебным, а также предусматриваются иные формы принудительного прекращения осуществления юридическим лицом лицензируемых видов деятельности, применяемые в несудебном порядке. Данное обстоятельство подчеркивает административно-правовую природу аннулирования лицензии и схожих с ним форм принудительного прекращения лицензируемых видов деятельности.

В частности, меры административного принуждения, связанные с прекращением деятельности юридического лица (управляющей организации) по управлению многоквартирными домами, предусмотрены в Жилищном кодексе РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.). Принудительная мера в виде аннулирования лицензии назначается судебным решением по результатам рассмотрения заявления об аннулировании лицензии, направленного органом, осуществляющим государственный жилищный надзор. Указанное заявление подается в суд на основании решения лицензионной комиссии. Основанием для принятия такого решения является исключение из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений о многоквартирных домах, общая площадь помещений в которых составляет пятнадцать и более процентов от общей площади помещений в многоквартирных домах, деятельность по управлению которыми осуществлял лицензиат в течение календарного года, предшествующего дате принятия лицензионной комиссией решения об обращении в суд. Данные сведения исключаются из реестра лицензий, когда лицензиату или его должностным лицам в течение календарного года два и более раза судом было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания, выданного органом государственного жилищного надзора.

В то же время в ч. 5.1 ст. 198 ЖК РФ предусмотрено правило об исключении из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений обо всех домах, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению. Данная мера применяется в административном порядке органами государственного жилищного надзора, когда лицензиату или его должностным лицам в судебном порядке два и более раза в течение календарного года было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение выданного органом государственного жилищного надзора предписания об устранении нарушений таких лицензионных требований, как наличие у должностного лица лицензиата квалификационного аттестата или отсутствие у него неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления и др. При этом исключение сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации является основанием для прекращения лицензиатом деятельности по управлению таким домом. Соответственно, если из реестра лицензий исключены сведения обо всех домах, фактически деятельность управляющей организации полностью прекращается. Такую форму прекращения деятельности следует рассматривать как отдельную меру административного принуждения, поскольку законодатель не предполагает в данном случае аннулирование лицензии. Кроме

того, в ст. 200 ЖК РФ о принудительном прекращении деятельности по управлению многоквартирными домами в связи с исключением сведений о них из реестра лицензий субъекта Российской Федерации упоминается наряду с прекращением действия лицензии и ее аннулированием. Вместе с тем по своим правовым последствиям для управляющей организации такое принудительное прекращение деятельности (при исключении из реестра лицензий сведений обо всех домах) равнозначно аннулированию лицензии.

Пример установления административного порядка аннулирования лицензии содержится в ч. 3 ст. 20 Федерального закона 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» (в ред. от 30 марта 2016 г.)¹, где такой порядок предусматривается наряду с судебным порядком аннулирования лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции по обращению лицензирующего органа. В административном порядке лицензия аннулируется решением Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка. Основаниями для аннулирования лицензии в административном порядке являются: поставка, закупка этилового спирта по цене ниже установленной цены; поставка, закупка и розничная продажа алкогольной продукции по цене ниже установленной цены, а также нарушение особых требований к розничной продаже алкогольной продукции. Перечисленные обстоятельства должны быть установлены вступившими в законную силу постановлениями (в том числе судебными) по делам об административных правонарушениях, вынесенными в отношении лицензиата², что в определенной степени обеспечивает ограничение административного усмотрения при принятии решения об аннулировании лицензии.

Несмотря на то, что аннулирование лицензии связано с предшествующим привлечением к административной ответственности, административным наказанием данная мера не является, поскольку не называется в качестве таковой в перечне административных наказаний по ст. 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.). Однако карательная сущность данной меры очевидна, поскольку она обуславливает исключение организации из числа участников соответствующей сферы общественных отношений, недопущение возможности получения экономической выгоды от осуществления лицензируемого вида деятельности и лишение ее способности совершить аналогичное правонарушение.

В связи с этим при определении видовой принадлежности данной меры в системе административно-принудительных мер следует руководствоваться фактическим состоянием нормативно-правового регулирования. Если мера носит постделиктный характер и направлена на восстановление того правового положения, которое существовало до совершения административного правонарушения, то ее следует рассматривать в качестве административно-восстановительной.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4553.

² См. п. 3 Положения об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 августа 2012 г. № 824 (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 34, ст. 4743).

Вместе с тем нежелание законодателя вносить данную меру в перечень административных наказаний как раз и способствует установлению не только судебного, но и в случаях, предусмотренных специальным законодательством, административного порядка ее применения, что может негативным образом отразиться на соблюдении прав и законных интересов организаций. В то же время мы не исключаем возможности сохранения в законодательстве тех положений, которые характеризуют ее в качестве административно-восстановительной меры, но с применением в будущем только в порядке административного судопроизводства.

Пристатейный библиографический список

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 352 с.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391.
3. Коренев, А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. – Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. – 268 с.
4. Соколов, А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Ю. Соколов. – Саратов, 2012. – 535 с.
5. Соколов, А. Ю. Меры процессуального принуждения по законодательству об административном судопроизводстве в системе мер административного принуждения / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 4. – С. 173–179.

References

1. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik dlja bakalavrov [Administrative law of the Russian Federation: textbook for bachelors] / Ed. by A. Ju. Sokolova. – M.: Norma ; INFRA-M, 2016. – 352 p.
2. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii ot 8 marta 2015 g. № 21-FZ [The code of administrative procedure of the Russian Federation dated 8 March 2015 No. 21-FZ] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii, 2015. No. 10, art. 1391.
3. Korenev, A. P. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik: v 3 ch. [Administrative law of Russia: textbook: 3 parts] – Ch. 1 / A. P. Korenev – M.: Izd-vo Mosk. jurid. in-ta MVD Rossii, 1996. – 268 p.
4. Sokolov, A. Ju. Mery obespechenija proizvodstva po delam ob administrativnyh pravonarushenijah v sisteme mer administrativnogo prinuzhdenija : dis. ... d-ra jurid. nauk [Measures of maintenance of proceedings on cases about administrative offences within the system of measures of administrative coercion. Diss. ... doc. legal sciences] / A. Ju. Sokolov. – Saratov, 2012. – 535 p.
5. Sokolov, A. Ju. Mery processual'nogo prinuzhdenija po zakonodatel'stvu ob administrativnom sudoproizvodstve v sisteme mer administrativnogo prinuzhdenija [Measures of procedural compulsion in the legislation on administrative proceedings in the system of administrative coercion] / A. Ju. Sokolov, O. A. Lakaev // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoj akademii, 2015. No. 4. – P. 173–179.