

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Предпринимательское и трудовое право
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение предпринимательской деятельности

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности

Студент

К.А. Ильинская

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к. п. н, доцент, Е.М. Чертакова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы института лицензирования предпринимательской деятельности	11
1.1. Понятие и история развития лицензирования предпринимательской деятельности в России	11
1.2. Правовые основы лицензирования в современной РФ.....	26
1.3. Зарубежный опыт лицензирования предпринимательской деятельности	38
Глава 2. Правовое регулирование лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации	47
2.1. Виды предпринимательской деятельности, подлежащие лицензированию.....	47
2.2. Правовая регламентация предоставления, приостановления, прекращения и аннулирования лицензии.....	56
2.3. Государственный контроль за осуществлением лицензируемой предпринимательской деятельности.....	66
Глава 3. Современные проблемы лицензирования по законодательству РФ.....	75
3.1. Проблемы предоставления лицензии в Российской Федерации.....	75
3.2. Совершенствование законодательства Российской Федерации, регулирующего лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности	85
Заключение	89
Список используемой литературы и используемых источников.....	96

Введение

Актуальность работы. Формирование рыночных отношений в экономике, создание конкурентной среды в странах требуют теоретического обоснования и разработки практических инструментов обеспечения стабильного, устойчивого развития предпринимательской деятельности. Предпринимательство является центральным в хозяйственном комплексе любой страны. Именно здесь создается национальный доход. Следовательно, социальное и экономическое развитие общества, степень удовлетворения материальными и духовными товарами населения зависит от успешности предпринимательской деятельности. В современных рыночных условиях проблема развития бизнеса в России стоит особенно остро. Его формирование и развитие свидетельствуют о том, что проблема предпринимательской деятельности достаточно многообразна. Его экономические и правовые базы находятся в состоянии формирования и имеют много недочетов. Научное развитие вопросов, связанных с бизнесом, а также обобщение отечественного и зарубежного опыта, значительно отстает от практики предпринимательства. Таким образом, формирование и совершенствование деловой среды – это способ стабилизации экономики страны, дальнейшего экономического и социального развития каждого региона. Объектом предпринимательства является определенный вид деятельности (создание, торговля, инновации, посредничество, операции с ценными бумагами), материализованные на создание (либо льготы посредством услуг, информации). Определяющим критерием здесь не объем, а содержание деятельности. Однако следует иметь в виду, что предпринимательство может применяться во всех сферах экономики, за исключением тех, чья потеря государственного контроля подрывает безопасность общества и здоровья людей. Речь идет о производстве и продаже оружия, наркотиков и банкнот. Такие мероприятия могут быть предприняты только государственными

предприятиями. Такие виды деятельности в России, как разведка и эксплуатация полезных ископаемых, телевизионное вещание, радиовещание, деятельность по управлению многоквартирными домами, частная охранная деятельность, производство и реализация лекарственных средств и химикатов, пиво, вино, ликеры, сигареты, медицинская, ветеринарная и юридическая практика требуют специального разрешения – лицензий. Государственные органы, их производящие, могут контролировать эту деятельность. Однако надо подчеркнуть, что проблемам правового регулирования лицензирования отдельных видов хозяйственной деятельности в экономике уделено недостаточно внимания. Актуальность данной темы подтверждается тем фактом, что в настоящее время, когда лицензионный институт стал принципиальным, и сейчас есть трудности в его правовом регулировании и существовании на практике. Институт лицензирования – один из ведущих институтов в системе регулирования экономической деятельности, который стал важным с достижением статуса рыночной экономики в России.

Степень разработанности темы исследования. Изучению особенностей лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности посвящено немалое количество исследований, в частности, видели таких авторов диссертационных работ, как О.С. Трощенко, Т.В. Куликова, О.С. Соболев, Ю.С. Юрьева, Е.Е. Фролова и др. Однако надо заметить, что большинство авторов изучают либо отдельные виды предпринимательской деятельности, подлежащие лицензированию, либо же полномочия государственных органов, связанных с лицензированием предпринимательства. Так, представляется актуальным проведение научного исследования, связанного с обоснованием наиболее общих проблем правового характера всего института лицензирования.

Объект исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, регулирующие лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Предмет исследования. Предметом исследования являются правовые нормы, которыми урегулированы порядок и особенности лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности в России.

Цель исследования. Целью данного исследования является анализ современного состояния законодательного урегулирования лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности в Российской Федерации, а также обоснование проблем законодательства по данной теме и предложение путей его совершенствования.

Задачи исследования. К числу задач данного исследования относятся:

- охарактеризовать понятие и история развития лицензирования в России;
- рассмотреть правовые основы лицензирования в современной РФ;
- охарактеризовать зарубежный опыт лицензирования предпринимательской деятельности;
- изучить виды предпринимательской деятельности, подлежащие лицензированию;
- проанализировать правовую регламентацию предоставления, приостановления, прекращения и аннулирования лицензии;
- охарактеризовать государственный контроль за ведением предпринимательской деятельности без лицензии;
- изучить проблемы предоставления лицензии в Российской Федерации;
- предложить направления совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности.

Методологическая основа исследования. При написании данной работы использовались различные методы теоретического исследования, к числу которых можно отнести: анализ, синтез, дедукция, индукция, сравнение, аналогия, графический, статистический методы, а также методы

экономического анализа, метод классификации, метод правового моделирования, метод абстрагирования, формально-юридический метод и др.

Нормативно-правовая основа исследования. Источником написания научной работы является законодательная база Российской Федерации, в частности, Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ, Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 N 209-ФЗ, Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 N 135-ФЗ и др.

Теоретическая основа исследования. Основой данной работы являются труды отечественных и зарубежных исследователей в области лицензирования, а также материалы печатных изданий по данному направлению. Теоретической базой работы являются труды отечественных и зарубежных специалистов как А.К. Андреев, С.С. Алексеев, Н.А. Баринов, В.А. Белов, Е.В. Глазова, Т.В. Ерохина, С.Л. Залевский, И.А. Зенин, А.В. Константинов, Н.В. Ласкина, В.И. Майоров, Е.В. Перина и др. При написании данной работы использован большой объем статистической информации и аналитических данных, которые заимствованы с официальных сайтов государственных органов Российской Федерации.

Научная новизна исследования. Научная новизна данного исследования заключается в проведении комплексного теоретического анализа лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности, а также рассмотрении наиболее актуальных проблем правового регулирования общего характера, связанных с темой исследования. Так, проведенное исследование позволило диссертанту сформулировать собственные выводы и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего особенности лицензирования предпринимательской деятельности.

Положения, выносимые на защиту:

1. Перечень лицензированных видов деятельности до недавнего времени содержал более 120 видов, в последнее время он сократился (до 80 видов). По выводам международных экспертов, все же этот список остается чрезмерным.

2. Отдельно в исследовании была изучена правовая природа аннулирования лицензии. Автор пришел к выводу, что аннулирование лицензии на осуществление отдельных видов экономической деятельности следует рассматривать как административно-хозяйственную санкцию - меру организационно-правового характера, применяемую лицензирующим органом к субъекту хозяйствования за нарушение установленных законом правил осуществления, является видом экономической деятельности, подлежащим лицензированию, и направлен на пресечение правонарушения.

3. Получение лицензий на отдельные виды бизнеса требует много времени и ресурсов субъектов хозяйствования. Лицензирование стало одним из самых коррупционных и превратилось в механизм административного давления на бизнес; в ряде случаев механизм лицензирования используется для незаконного ограничения конкуренции в процессе хозяйственной деятельности. Все это создает предпосылки для пересмотра введенного порядка лицензирования и внесения изменений в отдельные положения основных законов с целью упрощения процесса лицензирования и устранения любых нарушений законодательства в этой сфере.

4. Можно выделить следующие общие проблемы предоставления лицензий в Российской Федерации:

- чрезмерная численность лицензируемых видов деятельности;

- отсутствие административных регламентов для некоторых лицензирующих органов (например, отсутствие административных регламентов у «Роскосмоса»);
- несовершенство процедуры административного лицензирования (в частности, переоформление лицензии и т.д.);
- в настоящее время отсутствует установленная законом процедура прекращения действия лицензии по инициативе соискателя лицензии.

5. Обобщая проблематику лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации, надо заметить, что даже с некоторыми изменениями, происходящими в процессе унификации лицензирования и упрощения их механизмов, существует ряд проблем, а именно:

- проблемы, возникающие из-за злоупотребления органов, выдающих лицензии (требование непредусмотренных законодательством документов, несанкционированные требования перечислять средства во внебюджетные фонды и т.д.);
- проблемы, возникающие в связи с несовершенством правового поля, такие как отсутствие общего законодательного акта, регулирующего сферу лицензирования (на данном этапе эта деятельность прямо или косвенно регламентируется несколькими законами);
- проблемы, возникающие в регионах, такие как недостаточное финансирование, отсутствие официальных разъяснений некоторых нормативных актов и т.д.

6 В соответствии с общей моделью лицензирования и содержанием деятельности в определенной сфере лицензированию подлежит только такой вид деятельности, который не охвачен, не охвачен другими формами контроля; поэтому не следует требовать лицензии не только на покупку, хранение и продажу алкоголя, но даже и на розничную торговлю; лицензирование в сфере беспошлинной торговли – в принципе

ненужный механизм, влекущий за собой необоснованные затраты сил и средств и ограничивающий права предпринимателей.

7 Ни в коем случае нельзя лицензировать часть деятельности или требовать несколько лицензий для осуществления одного и того же вида деятельности; поэтому предъявление требований о получении дополнительных лицензий, например, на приобретение или хранение алкогольной продукции, является формированием дополнительных административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности, что противоречит нормативным правовым актам, принятым Правительством РФ.

8 В исследовании также был проанализирован проект КоАП РФ 2021 г., который вносит существенные изменения в административное право Российской Федерации, в том числе, и в сфере лицензирования. Так, в случае принятия данного нормативно-правового акта, будут образованы отдельные составы административных правонарушений за ведение конкретного вида предпринимательской деятельности без лицензии. Появление новых составов административных правонарушений за осуществление предпринимательской деятельности определенного вида без лицензии или с нарушением лицензионных требований видится перспективным развитием административного законодательства. Так, например, здесь справедливо будет заметить, что общественная опасность осуществления различных видов деятельности без лицензии разниться, а значит, должны быть предусмотрены различные административные санкции. Кроме того, законодатель вводит новое основание для административной ответственности в сфере лицензирования – осуществление предпринимательской деятельности в период прекращения лицензии. Таким образом, это позволит снизить санкционную нагрузку на предпринимателей.

9 Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности требуют внимания, поскольку предпринимательство – основа экономического развития государства. Разрешая вопросы лицензирования в сфере предпринимательства, по мнению автора исследования, следует начинать с основ, а именно, с принятия базового закона, который бы определил общие положения, определения, принципы, исчерпывающий перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются разрешительные документы, общий порядок организации и проведения мероприятий по выдаче разрешений, обращений (в частности, ФЗ «Об основах лицензионной деятельности в РФ»).

Структура работы. Структура магистерского исследования обусловлена логикой и задачами исследования и включает в себя введение, три главы, заключение и список использованных источников. В первой главе автор рассматривает теоретико-правовые основы института лицензирования предпринимательской деятельности, в частности, рассматривает понятие и историю развития лицензирования в России, изучает правовые основы лицензирования предпринимательства в России, а также изучает зарубежный опыт лицензирования предпринимательства. Во второй главе автор рассматривает правовое регулирование лицензирования предпринимательства в России, в частности, описывает виды деятельности, подлежащие лицензированию, порядок получения и аннулирования лицензии, а также государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности, подлежащей лицензированию. В третьей главе автор обосновывает современные проблемы лицензирования в России, а также определяет направления совершенствования законодательства по данной теме. Общий объем работы составляет 103 страницы.

Глава 1. Теоретико-правовые основы института лицензирования предпринимательской деятельности

1.1. Понятие и история развития лицензирования предпринимательской деятельности в России

Проблема определения понятия «лицензирование хозяйственной деятельности» в отечественной юридической науке возникла относительно недавно – после перехода от плановой экономики Советского Союза к рыночному времени независимости, ведь именно переход к свободному рынку заставил законодателей прибегнуть к установлению регулирующих средств, таких как патентование, квотирование, лицензирование. Наряду с этим очевидной стала необходимость разработки понятийного аппарата для обеспечения потребностей как законодательной, так и правоприменительной деятельности.

Со времени внедрения вышеупомянутых средств прямого государственного влияния на хозяйственную деятельность тот или иной аспект лицензирования неоднократно становился объектом научных исследований отечественных ученых-юристов.

Однако следует отметить, что предметом исследования подавляющего большинства ученых было не лицензирование хозяйственной деятельности в целом, а лицензирование конкретного вида хозяйственной деятельности или отдельного аспекта лицензирования, или лицензирование хозяйственной деятельности частично анализировалось в рамках исследования других, более широких вопросов.

Единственным документом разрешительного характера, который дает право заниматься определенным видом предпринимательской деятельности, что, согласно законодательству, подлежит определенным ограничениям, является лицензия. Сущность лицензии не в ограничении предпринимательской

деятельности, а в том, что государство устанавливает определенные дополнительные требования в данной сфере посредством лицензионных условий.

Проблемы правового регулирования лицензирования некоторых видов экономической деятельности в экономической науке недостаточно внимания. Лишь некоторые правовые аспекты лицензирования разрабатываются в научных и теоретических исследованиях. Долгое время закон не определял эту концепцию с перечнем всех существенных признаков лицензирования.

Кроме того, законодатель, часто используя термин «лицензирование», заменяет его фразой «выдача лицензий».

На сегодняшний день существует несколько сотен нормативных документов, регулирующих вопросы лицензирования. Несмотря на то, что законодатель урегулировал вопросы лицензирования сравнительно недавно, существуют важные проблемы, препятствующие процессу лицензирования.

Определяющими факторами легализации предпринимательской деятельности, в частности, ее легитимность, процедуры государственной регистрации субъектов хозяйствования и лицензирования видов хозяйственной деятельности. Именно при регистрации и получении лицензий предприниматели впервые сталкиваются с должностными лицами, с административным аппаратом министерств, ведомств, местных органов власти. Объем лицензирования включает комплекс вопросов, связанных с подготовкой и представлением соответствующего перечня документов, необходимых для получения лицензий, переоформления лицензий и внесения определенных изменений в них, составления актов проверок по соблюдению лицензионного законодательства, приостановки и/или отмены лицензий. Однако если объем регистрации был знакомый органам исполнительной власти с советских времен, то с наступлением трансформации экономики выяснилось, что проблемы лицензирования являются принципиально новыми для России.

В конце концов, деловое лицензирование никогда не использовалось раньше. И система лицензирования имеет огромное значение как для развития бизнеса, так и для экономики в целом. Основными принципами лицензионной системы является наличие соответствующего уровня квалификации для определенного вида деятельности, запрет использования лицензирования как рычаг ограничения конкуренции, четкость и прозрачность требований по лицензированию, не причиняя вред здоровью людей, окружающей среде и/или безопасности государства.

Лицензирование может использоваться как:

- репрессивная санкция;
- источник заполнения бюджетов разных уровней (фактически в подавляющем большинстве европейских стран лицензионный сбор сугубо символичен);
- мера, защищающая рынок от недобросовестной конкуренции (например, иностранцам запрещено заниматься никаким бизнесом в других странах, но они подвергаются более жестким условиям лицензирования, например, экзамены в определенных учебных заведениях);
- источник коррупции (это характерно для стран с переходной экономикой из-за нерешенных юридических вопросов некоторых вопросов, а также неопределенности степени ответственности);
- средство обеспечения высокого уровня качества работы и услуг;
- метод диалога между государством, местными органами власти и предпринимателями (профсоюзы, ассоциации и т.п.), учебными заведениями, научными организациями и т.д.

Использование лицензирования должно быть четким и последовательным, поскольку целесообразность ограничений в основном определяется социально-экономическими факторами. Соответственно условия лицензии должны быть жесткими и одновременно простыми, понятными и

прозрачными для предпринимателей. Следовательно, от того, будут ли определены государством оптимальные правила лицензирования хозяйственной деятельности, в значительной степени зависят как стабильность экономической системы страны, так и развитие собственно предпринимательства (в первую очередь малого), сокращение теневого сектора, эффективность борьбы с коррупцией, а в конечном счете – решение социальных проблем. По мнению Л.Ю. Акимов, «лицензионный режим, представляющий собой одно из универсальных и эффективных легализованных государственных регулирований экономики, наиболее законодательно разработанное, в отличие от других способов разрешительных режимов, является ограничением свободы предпринимательства с целью защиты прав отдельных граждан и общества. в целом, а также публичные интересы страны. Значительная работа уже проделана и продолжается в этом направлении отечественными учеными» [2].

Анализ научной литературы и исследовательских материалов показывает, как постепенно растет понимание понятия лицензирования и его компонентов, углубляется уровень исследований, растет специализация. Благодаря проведенному исследованию, поднятие проблемы лицензирования, существование этой проблемы признается государством, и теперь речь идет о поиске правильных и эффективных административных и организационно-правовых мер по ее преодолению [11].

Одной из проблем государственной регуляторной политики в сфере предпринимательства есть лицензирование предпринимательской деятельности. Основными особенностями легитимации бизнеса есть регистрация и лицензирование предпринимательской деятельности. Согласно действующему законодательству, виды предпринимательской деятельности, непосредственно влияющие на здоровье человека, окружающую среду и безопасность государства, подлежат лицензированию. Для осуществления

предпринимательской деятельности, подлежащей лицензированию, необходимо получить лицензию и Правительством РФ.

Лицензия – это документ, выданный уполномоченным органом исполнительной власти, согласно которому лицензиат имеет право заниматься этим видом экономической деятельности [14].

Условия лицензирования – исчерпывающий перечень организационных, квалификационных и других специальных требований, обязательных для ведения предпринимательской деятельности, подлежащий лицензированию, устанавливается с учетом требований законодательства.

Предпосылкой для лицензирования предпринимательской деятельности есть регистрация, а для предпринимателя юридическое лицо также является прямым указанием этой деятельности в своих учредительных документах.

С момента получения лицензии на деятельность, указанную в учредительных документах, указанных в законе, существует соответствующий элемент специального юридического лица. Предприятие не имеет права заниматься соответствующими видами деятельности, пока не получит лицензию в порядке, установленном законом [51].

Следует отметить, что лицензирование не является окончательным и бесконечным. Лицензия выдана только на определенный период. Таким образом, лицензирование имеет две стороны и рассматривается как порядок получения разрешений на вид деятельности, установленный действующим законодательством, и порядок рассмотрения обращений в специальные государственные органы предпринимателей при получении разрешений на их выдачу.

Лицензирование – это нормативный набор условий, порядок и порядок выдачи разрешений уполномоченными органами для экспорта и импорта определенных товаров, работ, услуг прав интеллектуальной собственности в соответствующих объемах и строго определенных условиях.

Во многих исследованиях лицензирование «рассматривается как правовой режим определенных видов хозяйственной деятельности, установленный законодательством, предусматривающий государственное подтверждение и определение границ права на их реализацию, контроль за такими действиями и возможность прекращения действия последней на специальных основаниях властями государства» [51].

Следовательно, термин «лицензия» означает - разрешение на ввоз и вывоз товаров, выданных специальными государственными органами для заключения неопределенного количества транзакций за период действия лицензии, поэтому лицензии рассматриваются в нескольких аспектах:

- как экспорт товаров;
- разрешение использовать в предпринимательской деятельности запатентованный объект промышленной собственности;
- как специальное разрешение, выданное уполномоченным органом по реализации правовой формы предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что лицензирование предпринимательской деятельности направлено на защиту жизни и здоровья человека, здоровую окружающую среду, обеспечение экономических интересов государства, формирование доходной части государственного бюджета, защиту отечественного потребителя от вредной продукции.

Поэтому общие подходы к лицензированию предпринимательской деятельности определяются тем фактом, что такая легализация подпадает под действие только таких действий:

- создают опасность для жизни и здоровья человека;
- создает опасность для окружающей среды;
- угрожает интересам самого государства.

Следовательно, предпринимательство должно быть законным. То есть лицо, осознающее свой предпринимательский потенциал и его

конституционное право заниматься предпринимательством, должно быть зарегистрировано как предприниматель в установленном порядке [60].

Вообще толкование лицензирования как элемента легитимации и как удостоверение права осуществления хозяйственной деятельности целесообразно рассматривать в рамках единого подхода, поскольку они связывают лицензирование хозяйственной деятельности с гражданской правоспособностью хозяйствующего субъекта. Да, существует мнение, что юридическое лицо для осуществления лицензированной деятельности легитимизирует в установленном порядке уже имеющуюся правоспособность, то есть получает государственное подтверждение своего вхождения в хозяйственное обращение.

По нашему мнению, лицензирование хозяйственной деятельности влияет на правоспособность предприятия таким образом, что дополняет и расширяет права и обязанности такого субъекта, предоставляя возможность осуществлять помимо видов деятельности, не подлежащих лицензированию, еще и лицензированные виды хозяйственной деятельности.

Л.Ю. Акимов указывает, что лицензирование – это совокупность правовых норм, регулирующих следующие группы отношений: отношения, возникающие по поводу создания системы органов, имеющих право выдавать лицензии на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности; отношения по организации деятельности органов, осуществляющих лицензирование (нормативно-правового, методического, информационного, материально – технического обеспечения); отношения, возникающие между органами исполнительной власти и лицом, желающим получить, получила или потеряла лицензию на проведение того или иного вида хозяйственной деятельности, требующей лицензирования. Нельзя не согласиться с тем, что нормы, регулирующие отношения в сфере лицензирования хозяйственной деятельности, формируют единый правовой институт. В то же время считаем,

что это скорее характерная черта, особенность лицензирования хозяйственной деятельности [2].

Подробный анализ существующих определений лицензирования хозяйственной деятельности позволяет констатировать, что каждое из них дает представление только о какой-то одной стороне лицензирования, которое является более сложным и многогранным явлением. Следует согласиться с учеными, которые пытаются отразить в определении как суть лицензирования хозяйственной деятельности, так и его внешнее выражение в комплексе процедур.

К примеру, А.В. Гуцин предлагает следующее определение: лицензирование хозяйственной деятельности – это деятельность уполномоченных государством органов по предоставлению в установленном порядке субъектам хозяйствования разрешений на осуществление при определенных (лицензионных) условиях, предусмотренных законом видов хозяйственной деятельности и обеспечение соблюдения лицензиатами лицензионных условий, направленная на защиту прав и законных интересов граждан и организаций, окружающей природной среды, а также обеспечения безопасности государства. Впрочем, как уже отмечалось выше, избрание в качестве дефиниенса понятия «деятельность уполномоченных государством органов» содержит ряд недостатков, следовательно, исходя из сущности лицензирования, следует говорить все же о средстве государственного регулирования [11].

С учетом исследования содержания понятия лицензирования хозяйственной деятельности, анализа имеющихся дефиниций, их преимуществ и недостатков предлагается авторская трактовка понятия лицензирования хозяйственной деятельности, которая позволит устранить существующие противоречия и раскрыть цель и сущность указанного срока. Лицензирование хозяйственной деятельности – это средство государственного регулирования хозяйственной деятельности, выраженное в комплексе действий

уполномоченных органов государственной власти по официальному признанию соответствия субъекта хозяйствования условиям и характеристикам, необходимым для осуществления определенного вида хозяйственной деятельности и последующего контроля за соблюдением лицензионных условий. Проведенное исследование позволяет выделить особенности лицензирования хозяйственной деятельности, раскрывающие его хозяйственно-правовую природу:

1. Лицензирование хозяйственной деятельности является отдельным правовым институтом, который принадлежит к системе хозяйственного права.
2. Основой отношений в сфере лицензирования хозяйственной деятельности есть организационно-хозяйственные обязательства. «Участниками отношений, складывающихся при лицензировании хозяйственной деятельности, являются, с одной стороны, субъекты хозяйствования, с другой — субъекты организационно-хозяйственных полномочий (органы лицензирования), которые наделены хозяйственной компетенцией в отношении этих субъектов хозяйствования. Указанные отношения имеют относительный, взаимный характер, где право требования одной стороны противостоят соответствующей обязанности стороны другой. То есть эти отношения по своим признакам в полной мере соответствуют общим и специфическим признакам организационно-хозяйственных обязательств и, соответственно, являются организационно-хозяйственными обязательствами по лицензированию хозяйственной деятельности».
3. Лицензированию подлежит исключительно хозяйственная деятельность.
4. Лицензированию подлежат только виды хозяйственной деятельности, определенные Законом о лицензировании. Лицензирование имеет обязательный характер в отношении определенных видов деятельности,

бесконтрольное осуществление которых может быть вредным, несмотря на их объем, форму собственности субъекта хозяйствования, территорию осуществления такой деятельности и т.д.

5. Лицензирование хозяйственной деятельности является продолжающимся процессом, который со стороны государства не ограничивается только изданием лицензий, а включает внесение изменений в лицензию, контроль за соблюдением предприятием лицензионных требований, принятие решения об аннулировании лицензии и т.д. Кроме того, одним из аспектов этой черты лицензирования хозяйственной деятельности является то, что государство признает соответствие субъекта лицензионным условиям не только при выдаче лицензии, а в течение всего срока действия такой лицензии. Исходя из того, что к полномочиям органов лицензирования относится контроль за исполнением лицензионных требований, отсутствие действий уполномоченных органов по аннулированию действующей лицензии субъекта хозяйствования фактически является официальным признанием того, что оно все еще отвечает лицензионным условиям. Соответственно и субъект хозяйственной деятельности, получивший лицензию на ведение определенного вида хозяйственной деятельности, постоянно осуществлять деятельность в соответствии с установленными лицензионными условиями. Проведение хозяйственной деятельности с нарушением лицензионных требований может привести к аннулированию лицензии и прекращению права на осуществление этого вида деятельности.

6. Лицензирование хозяйственной деятельности также характеризуется возможностью применения к субъекту особых видов ответственности – приостановления действия лицензии и аннулирования лицензии.

7. Лицензирование хозяйственной деятельности напрямую связано с приобретением субъектом хозяйствования правоспособности в

определенных законом случаях. Учитывая, что цель лицензирования хозяйственной деятельности - защита экономических и социальных интересов государства, общества и отдельных потребителей, лицензирование хозяйственной деятельности направлено на недопущение на рынок субъектов хозяйствования низкой квалификации. В то же время, как уже было отмечено выше, лицензирование хозяйственной деятельности не ограничивает правосубъектность хозяйствующих субъектов, а государство не пытается удержать предпринимателей от производства лицензированных видов деятельности.

Указанные особенности лицензирования хозяйственной деятельности в своей совокупности позволяют получить полное представление о сущности, содержании и значении этого средства государственного регулирования, которое из-за сложной, неоднозначной природы лицензирования невозможно сделать исключительно из анализа определения понятия.

Получив свидетельство о государственной регистрации предпринимателя, она получает особый правовой статус предпринимателя и таким образом приобретает субъективное право на реальные деловые операции и дополнительные юридические обязательства по общему статусу лица. Если для осуществления определенного бизнеса необходимы специальные виды разрешений, они также должны быть получены в установленном порядке (получение лицензий, патентов, сертификатов и т.п.). Лицензионный институт сложен, поскольку содержит нормы административного и гражданского права, где наличие лицензии является основой возникновения правоспособности и имущественных отношений при осуществлении определенных видов деятельности.

Субъекты отношений, возникающие в связи с лицензированием, с одной стороны, предметом хозяйственной деятельности, а с другой – органом лицензирования. Субъект хозяйствования – юридическое лицо, зарегистрированное в установленном законом порядке, независимо от его

организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющей хозяйственную деятельность, кроме органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также физических лиц – предмет предпринимательской деятельности [25].

Субъект хозяйствования, который намерен осуществить определенный вид экономической деятельности, лицензируемый лично или через уполномоченный орган или лицо, обращается в соответствующий орган лицензирования с запросом на установленную модель для выдачи лицензии. Орган лицензирования принимает решение о выдаче лицензии или отказе в выдаче его в срок не позднее чем через десять рабочих дней со дня получения заявки на выдачу лицензии и документов, добавленных к заявлению, если никакого специального закона, регулирующего отношения в отдельные сферы экономической деятельности предусматривают еще один срок для предоставления лицензии на определенные виды деятельности.

«Анализ отечественного законодательства и научной литературы позволяет констатировать, что довольно часто понятие лицензирования хозяйственной деятельности подменяется понятием лицензирования. Бывают также случаи, когда речь идет даже не о замене понятий, а о терминологической неразберихе, то есть понятие лицензирования хозяйственной деятельности обозначается термином «лицензирование». Учитывая, что «лицензирование хозяйственной деятельности» и «лицензирование» не тождественные понятия, а относятся друг к другу как видовое понятие к родовому, такая подмена порождает путаницу и может осложнить как применение законодательства, так и дальнейшее теоретическое исследование вопроса. Считаю, что в нормативно правовых актах и научных исследованиях необходимо соблюдать как терминологическую, так и понятийную определенность» [62].

«Впрочем, в настоящее время большинство нормативно правовых актов России, регулирующих отношения в сфере лицензирования хозяйственной

деятельности, используют понятие лицензирования. Анализ законодательных актов как России, так и других стран мира позволяет условно разделить легальные определения понятия лицензирования хозяйственной деятельности на две группы: определения, делающие акцент на сущности вопроса, и сосредоточивающие внимание на содержании лицензирования как совокупности процедур» [59]. «Так, олицетворением первой группы является определение, содержащееся в Федеральном законе от 04.05.2011 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [59].

Статья 3 данного нормативного правового акта содержит следующее определение: «1) лицензирование - деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, оценке соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом лицензионных требований, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования» [59].

Ко второй группе относится «определение лицензирования как выдачу, переоформление и аннулирование лицензий, выдачу дубликатов лицензий, ведение лицензионных дел и лицензионных реестров, контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий, выдачу распоряжений об устранении нарушений лицензионных условий, а также распоряжений об устранении нарушений законодательства в сфере лицензии» [62].

Использование концептуально разных подходов к одному и тому же объекту регулирования, как это было в России до принятия Закона о лицензировании, на наш взгляд, было необоснованным, ведь национальное законодательство должно составлять единую систему, характеризующуюся, в частности, терминологическим единством. Однако недостатки определения,

содержащиеся в Законе о лицензировании, указывают на то, что законодательство в этой части до сих пор требует усовершенствования. Кроме того, вызывает беспокойство, что некоторые нормативно-правовые акты, также регулирующие отношения в сфере лицензирования определенных видов хозяйственной деятельности, до сих пор не приведены в соответствие с общим Законом о лицензировании.

Необходимо отметить, что, «несмотря на наличие ряда легальных определений лицензирования хозяйственной деятельности, вопрос продолжает дискутироваться в научном сообществе. Причем комплексный характер лицензионного правоотношения обуславливает наличие среди ученых разных подходов к определению понятия лицензирования хозяйственной деятельности» [60].

Так, по мнению Р.А. Барышникова, «лицензирование определенных видов хозяйственной деятельности следует рассматривать в нескольких аспектах: как элемент легитимации субъектов хозяйственной деятельности; как условие осуществления определенных видов хозяйственной деятельности; как основание возникновения права осуществлять виды хозяйственной деятельности, подлежащие лицензированию; как элемент механизма реализации конституционного права на предпринимательскую деятельность; как средство государственного регулирования хозяйственной деятельности» [6].

Н.Д. Макаров указывает, что лицензирование – это совокупность правовых норм, регулирующих следующие группы отношений: отношения, возникающие по поводу создания системы органов, имеющих право выдавать лицензии на ведение отдельных видов хозяйственной деятельности; отношения по организации деятельности органов, осуществляющих лицензирование (нормативно-правового, методического, информационного, материально-технического обеспечения); отношения, возникающие между органами исполнительной власти и лицом, желающим получить, получила или потеряла

лицензию на проведение того или иного вида хозяйственной деятельности, нуждающегося в лицензировании [37]. Нельзя не согласиться с тем, что нормы, регулирующие отношения в сфере лицензирования хозяйственной деятельности, формируют единый правовой институт. В то же время считаем, что это скорее характерная черта, особенность лицензирования хозяйственной деятельности.

Ряд ученых определяют лицензирование как деятельность государственных органов. Такой подход кажется не совсем удачным, ведь слишком узкой трактовкой лицензирования хозяйственной деятельности, которая не отражает его сущности и значения. Кроме того, следует отметить, что лицензирование хозяйственной деятельности предусматривает определенные действия не только со стороны государственных органов, но и со стороны субъектов хозяйствования. Даже начало лицензионного правоотношения должно быть инициировано юридическим лицом или физическим лицом-предпринимателем, желающим проводить определенный вид деятельности. Следовательно, «толкование лицензирования хозяйственной деятельности как деятельности органов государственной власти отражает лишь один из содержательных элементов этого понятия, а исходя из сущности лицензирования, следует вести речь все же о средстве государственного регулирования» [38].

Изучение существующих определений лицензирования бизнеса, их достоинств и недостатков показывает, что каждое из них дает представление только об одной стороне лицензирования бизнеса, которая представляет собой более сложное и многогранное понятие. Разработанный понятийный аппарат является основной составляющей юридической техники, поэтому выработка единого определения понятия лицензирования хозяйственной деятельности и достижение терминологической определенности в нормативных правовых актах лицензирования хозяйственной деятельности является не только

необходимым условием правильности научных исследований и дискуссий, но и гарантия эффективности законодательства.

1.2. Правовые основы лицензирования в современной РФ

Формирование эффективного законодательства невозможно без учета исторического опыта, тщательного анализа положительных и негативных примеров регулирования соответствующих общественных отношений в предыдущие годы.

Развитие законодательства происходит под влиянием факторов правотворения, под которыми понимают комплекс объективных условий общественного развития, обусловленных потребностями и интересами общества на конкретном этапе его становления, определяющих необходимость изменения правового регулирования. В теории и права факторы (факторы) формирования и развития законодательства традиционно делят на три группы.

Первая группа – это факторы, определяющие предмет законодательного регулирования и содержащие первичные импульсы, исходящие от общества и государства. В качестве примера можно привести проведение в России экономических реформ, что привело к принятию большого блока законов, направленных на установление нового правового режима собственности, определение статуса хозяйствующих субъектов, урегулирование финансовых отношений и т.д.

Вторая группа факторов является выражением субъективной стороны законодательной деятельности и выражает позиции участников. Третью группу составляют факторы юридического характера, в которых проявляются присущие системе законодательства принципы построения и функционирования, внутрисистемные связи и зависимости. Чтобы составить последовательное и объективное представление о генезисе законодательства

России о лицензировании хозяйственной деятельности, необходимо выделить факторы, оказавшие влияние на формирование этого законодательства, и проанализировать исторический путь становления и развития в России нормативной основы регулирования отношений в сфере лицензирования хозяйственной деятельности.

Характер связей законодательства с теми публичными отношениями, которые оно призвано урегулировать, часто можно отнести к одному из двух типов. Первый характеризуется первоначальной ролью законодательства, когда развитие нормативной базы стимулирует или прямо закрепляет необходимость создания новых общественных связей, развития отношений и т.д. Обычно издание соответствующих нормативно правовых актов является требованием часа, ведь они закрепляют необходимые правила и препятствуют возникновению и развитию отношений вне правового поля. При этом если законодательство устанавливает правила, закрепляет нормы, к которым общество и экономика не готовы, не соответствующие его уровню развития, нормативно-правовой акт обычно не востребован – его введение в действие откладывается или участники соответствующих правоотношений находят средства регулирования вне действия акта. В противном случае, законодательство развивается, фактически догоняя общество, когда очевиден неудовлетворительный уровень урегулирования определенной сферы жизни.

Негативным примером такого состояния законодательства может быть регулирование определенных отношений нормативно-правовыми актами, изданными еще Верховным Советом Советской Социалистической Республики. Очевидно, что со времени их издания изменилась экономическая, политическая, правовая ситуация, претерпев изменения и характер отношений между государством и гражданами и хозяйствующими субъектами, соответственно устаревшее законодательство не в состоянии справиться с современными вызовами.

Следовательно, в любом случае развитие законодательства является непосредственно связанным, неотъемлемым от эволюции той сферы общественной жизни, на регулирование которой направлены ее нормы.

Отечественное законодательство по лицензированию хозяйственной деятельности на разных этапах его развития имело черты, характерные как для первого, так и для другого описанного типа связей с отношениями в сфере лицензирования хозяйственной деятельности.

В актуальном законодательстве России лицензирование предпринимательской деятельности – это один из наиболее распространенных методов государственного регулирования хозяйственных отношений. Термин лицензирования происходит от латинского слова *licentia*, что означает право. Однако, при современной правовой системе России лицензирования приобрели значения, производные от латинского английские, французские, немецкие, слова, переводимые как разрешение. По другим источникам «лицензия» происходит от итальянского «*lizenzia*» – разрешение [38].

В экономической литературе есть разные определения понятия «лицензия». В частности, по словарю современных экономических терминов, выделены следующие определения:

- 1) разрешение, выдаваемое владельцем (лицензиаром) патента, изобретения, торговой и т.п. другому лицу или фирме (лицензиату) на его промышленное и коммерческое использование на условиях, предусмотренных лицензионным соглашением;
- 2) разрешение, выдаваемое государством юридическим и физическим лицам на право определенной хозяйственной деятельности;
- 3) разрешение на внешнеэкономическую деятельность, выдаваемое государством;
- 4) разрешение, выдаваемое государственными органами юридическим и физическим лицам на право определенных видов общественно-полезной деятельности, в том числе внешнеэкономической, использование

нематериальных ресурсов в течение определенного срока за оговоренное вознаграждение [41].

Для успешного начала и ведения некоторых видов бизнеса требуется лицензия – официальный документ, выданный государственными уполномоченными органами, дающий разрешение на ведение указанной деятельности. Как правило, лицензия имеет срок действия, определенный законодательством, и для ее получения компания должна удовлетворять лицензионным требованиям.

Ведение бизнеса, подлежащего лицензированию, без лицензии незаконно в любой стране мира: бизнес и его владелец могут быть оштрафованы, лицензирование деятельности предприятия может быть осуществлено принудительно или предприятие может быть закрыто.

Роль государственного регулирования всегда значительна: и на этапе становления рыночных взаимодействий, и там, где рыночные отношения уже устойчивы. Такой подход более отвечает современным реалиям хозяйствования. Ведь чем сложнее экономический механизм, тем сложнее и изощреннее инструментарий его регулирования. Ключевая роль в государственном регулировании экономических процессов кажется безоговорочной.

Целью правовых основ хозяйственной деятельности (предпринимательской деятельности) обеспечивается «рост деловой активности субъектов хозяйствования, развивается предпринимательство и на этой основе повышение эффективности общественного производства, его социальная направленность в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, утверждается общественный хозяйственный порядок в экономической системе России, который способствует гармонизации условий с другими экономическими системами» [15].

«Участниками отношений в сфере хозяйствования являются субъекты хозяйствования, потребители, органы государственной власти и органы

местного самоуправления, наделенные хозяйственной компетенцией, а также граждане, общественные и другие организации, выступающие учредителями субъектов хозяйствования или осуществляющие по ним организационно-хозяйственные полномочия основе отношений собственности. Под хозяйственной деятельностью следует понимать деятельность хозяйствующих субъектов в сфере общественного производства, направленная на изготовление и реализацию продукции, выполнение работ или оказание услуг стоимостного характера, имеющих ценовую определенность. Хозяйственная деятельность, осуществляемая для достижения экономических и социальных результатов и в целях получения прибыли, является предпринимательством, а субъекты предпринимательства - предпринимателями. Хозяйственная деятельность может осуществляться и без цели извлечения прибыли (некоммерческая хозяйственная деятельность). Правовой хозяйственный порядок в России формируется на основе оптимального сочетания рыночного саморегулирования экономических отношений хозяйствующих субъектов и государственного регулирования макроэкономических процессов, исходя из конституционного требования ответственности государства перед человеком за свою деятельность и определение России как суверенного и независимого, демократического, социального, правового государства. Субъекты и другие участники отношений в сфере хозяйствования осуществляют свою деятельность в пределах установленного правового хозяйственного порядка, соблюдая требования законодательства. Согласно ст. 49 Гражданского кодекса РФ, отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии)» [10].

Базовым законодательным актом в рассматриваемой сфере в настоящее время является Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [59]. Он регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной

власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности.

Право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Индивидуальный предприниматель не всегда может быть соискателем лицензии. Например, согласно ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» [57] поставки и (или) розничная продажа алкогольной продукции осуществляются только организациями при наличии соответствующих лицензий.

«В некоторых случаях законодательством предусмотрены особенности лицензирования филиалов юридических лиц. Например, в соответствии с п. 21 Положения о лицензировании образовательной деятельности по каждому филиалу лицензиата оформляется отдельное приложение к документу, подтверждающему наличие лицензии, с указанием также наименования и места нахождения филиала» [33].

«Документ, подтверждающий наличие лицензии, без приложения (приложений) недействителен. Кроме того, иногда лицензирование недостаточно для возможности осуществления отдельных видов деятельности. Имеются в виду примеры установления законодательством более сложного, комплексного порядка правоприобретения: например, на конкурсной основе. Такая практика обусловлена прежде всего необходимостью рационального использования ограниченных ресурсов (в частности, радиочастотного спектра), потребностями усиления защиты наиболее значимых интересов общества (жизни, здоровья населения). Подобное явление смешанного регулирования причисляется некоторыми авторами к феномену «административного

конкурса», прямо не предусмотренного ни гражданским, ни административным законодательством и занимающего промежуточное место между административным актом и гражданско-правовой сделкой» [21].

«Далее из рассматриваемых специальных административно-правовых режимов, направленных на обеспечение безопасности предпринимательской деятельности, является режим лицензирования и выдачи разрешений на осуществление отдельных видов деятельности.

Этот режим можно условно разделить на две части:

- первая – лицензирование отдельных видов деятельности;
- вторая – выдача иных государственных разрешений» [22].

«Административно-правовое регулирование в данной сфере обусловлено необходимостью государственного надзора и контроля за отдельными видами предпринимательской деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что административно-правовой режим лицензирования и выдачи разрешений на осуществление отдельных видов деятельности может рассматриваться и как режим, направленный на легализацию предпринимательской деятельности, и как режим, обеспечивающий ее безопасность для гражданского общества и государства. При этом, несмотря на то что одной из целей реализации режима является предоставление субъектам предпринимательской деятельности специальной правоспособности на осуществление отдельных видов деятельности, которая может представлять опасность для гражданского общества и государства, целевые установки режима, в первую очередь, преследуют цели обеспечения безопасности предпринимательской деятельности. Именно поэтому данный административно-правовой режим, по нашему мнению, следует отнести к режимам обеспечения безопасности предпринимательской деятельности, а не к режимам ее легализации» [31].

Компетенцию субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование в этой сфере, а также правовой статус субъектов предпринимательской деятельности в настоящее время определяют:

- Конституция РФ (ст. 8, 34, п. «ж», «о» ст. 71, п. «к» ст. 72);
- Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 04.03.2013);
- ГК РФ (ст. 49, 173, 556, 559, 789, 825, 835, 845, 908, 938, 1031, 1063);
- Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 40, 41);
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 6, 7);
- Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (ст. 15, 55), утвержденные ВС РФ 22 июля 1993 г. № 5487-1;
- Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»;
- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»;
- Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»; Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»;
- Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;
- Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

– Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности путем выдачи лицензий направлено, в первую очередь, на предоставление ее субъектам на основе лицензии специальной правоспособности.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» «лицензия - специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю» [59].

«Отличительной особенностью этого определения закона является то, что в нем законодатель отделил лицензию, как специальное разрешение, от документа, выдаваемого лицензиату, подтверждающего наличие у него лицензии. Таким образом, бланк, выдаваемый на руки лицензиату, более не рассматривается в качестве административного акта - специального разрешения (лицензии) на осуществление вида деятельности, а является подтверждением существования такового. К числу субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование в сфере лицензирования, можно отнести Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ. Компетенция Правительства РФ в сфере лицензирования связана с регулированием и координацией деятельности лицензирующих органов» [12].

«Основными органами, осуществляющими лицензирование отдельных видов деятельности, являются федеральные органы исполнительной власти, которым в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» [34] предоставлены полномочия по лицензированию. Эти органы, а также органы исполнительной власти субъектов РФ в отношении видов деятельности, подлежащих лицензированию ими, обладают полномочиями по: предоставлению лицензий;

переоформлению документов, подтверждающих наличие лицензий; приостановлению действия лицензий; возобновлению действия лицензий; прекращению действия лицензий в отдельных случаях; ведению реестра лицензий; контролю за соблюдением лицензиатами требований и условий лицензий при осуществлении видов деятельности; обращению в суд с заявлениями об аннулировании лицензий. Режим лицензирования распространяется на деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Права и обязанности двух групп субъектов в рамках административно-правового режима лицензирования, так же, как и в других режимах, корреспондируют друг другом. В частности, праву на осуществление предпринимательской деятельности и получение лицензии корреспондирует обязанность лицензирующего органа предоставить это специальное разрешение. Помимо права на получение лицензии, предусматривается право каждого на получение информации о реестре лицензий, ведение которого возложено на лицензирующие органы».

Нормы, определяющие полномочия и порядок осуществления контроля лицензирующими органами в отношении лицензиатов, закрепляются в ст. 12 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [59].

Лицензирующие органы вправе: проводить проверки деятельности лицензиата на предмет ее соответствия лицензионным требованиям и условиям; запрашивать у лицензиатов необходимые объяснения и документы; составлять на основании проверок акты (протоколы) с указанием нарушений; выносить предупреждения лицензиатам; выносить решения, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения, устанавливая сроки их устранения.

Кроме этого, лицензирующий орган наделен правом обращения в суд для решения вопроса об аннулировании действия лицензии, в случае если нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий повлекло за

собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов РФ.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривает также право субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность, на обжалование действий лицензирующих органов в суд в порядке, установленном законодательством РФ (ст. 9) [59].

«В судебной практике, связанной со сферой лицензирования отдельных видов деятельности, возникает достаточное количество споров. Так, в случае если организации или предприниматели полагают, что лицензирующий орган совершил действие или принял ненормативный правовой акт, не соответствующие законодательству и нарушающие их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, они могут обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании данного акта недействительным, а действий - незаконными. В частности, обжаловать в арбитражный суд решение лицензирующего органа об отказе в выдаче лицензии. Другим примером споров между субъектами является обжалование в судебном порядке решений лицензирующих органов о досрочном прекращении действия лицензий. Однако данные споры вытекают не только из заявлений субъектов предпринимательской деятельности о признании незаконными действий лицензирующих органов» [26].

Следует обратить внимание и на то, что ВАС РФ направлял судам специальное информационное письмо от 28 октября 1998 г. № СЗ-7/УЗ-819 «О Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» [17].

«Реализация прав и обязанностей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере лицензирования отдельных видов деятельности обеспечивается при помощи норм, устанавливающих порядок принятия решения о предоставлении лицензии, переоформления документов, приостановления действия лицензий и их аннулирования, а также порядок ведения реестров лицензий и получения сведений из них. Помимо этого,

нормами режима установлены перечни документов, необходимых для предоставления лицензий, и сроки принятия решения о предоставлении лицензии. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности распространяется также на предпринимательскую деятельность, связанную с использованием природных ресурсов (в том числе недр, лесного фонда, объектов растительного и животного мира), деятельность, связанную с использованием оружия, осуществлением внешнеэкономических операций, биржевую, банковскую, страховую, нотариальную, образовательную деятельность и деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также деятельность в области использования атомной энергии, защиту государственной тайны и др. При этом указанные сферы предпринимательской деятельности не включены в сферу регулирования Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Вместе с этим указанные правоотношения можно рассмотреть по аналогии с рассмотренными выше правоотношениями, выделяя в них схожие специализированные административно-правовые режимы, устанавливаемые для данных сфер и являющиеся однородными с режимом лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности. К числу таких же режимов можно отнести сертификацию продукции и работ (услуг), а также их стандартизацию» [30].

В рамках данных административно-правовых режимов специально уполномоченные субъекты предоставляют сертификаты качества и сертификаты соответствия субъектам предпринимательской деятельности, что придает «легальную» оборотоспособность некоторым объектам предпринимательской деятельности (товарам, работам, услугам) [45].

Таким образом, на сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации создана нормативно-правовая база, регламентирующая особенности и порядок лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности. Базовым в данном вопросе является Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», однако его содержание

дополняется значительным числом подзаконных нормативно-правовых актов, которыми урегулированы аспекты получения разрешений на ведение отдельных видов хозяйствования.

1.3. Зарубежный опыт лицензирования предпринимательской деятельности

Лицензирование как форма государственного ограничения предпринимательской инициативы не является настоящим изобретением. Одной из первых попыток государственного регулирования предпринимательских отношений можно считать предоставление в некоторых странах (Англия, Франция, Россия и др.) в начале XIX века «лиценцев» или «льготных писем», то есть грамоты, дававшие владельцам судов право ввоза и вывоза запрещенных товаров во времена континентальной системы. В виде надзора или инспекции, такое государственное регулирование получило определенное развитие в XIX веке во многих странах.

Правительственный надзор по поводу мануфактур, в которых крылась всякая опасность — пожарная, санитарная, экономическая, криминальная, социальная— в большинстве стран существовало в двух главных формах:

- 1) законодательство, обеспечивая каждому право свободного создания фабричного или ремесленного заведения и требуя от учредителя только заказ, обязывал мануфактуру, признаваемую опасной, получать предварительное разрешение правительства, учитывая вероятность отказа в предоставлении этого разрешения;
- 2) в отношении отдельных мануфактур правительство имело право постоянного надзора как с помощью своих правительственных инспекторов, так и другими способами согласно действующим законам. Особый пик развития патентования отмечается в XX веке, когда треть

человеческого интеллектуального труда пришлось на создание изобретений, ноу-хау, лицензий и межотраслевой информации.

По российскому праву, мануфактуры по порядку их открытия делились на категории:

- 1) признанные безобидными, которые могли создаваться в любом городе;
- 2) те, учреждение которых не требовало разрешения властей общего управления, но требовалось разрешение Министерства внутренних дел или Министерства финансов;
- 3) создание которых запрещалось законом [39].

По характеру опасности, которую вызывали некоторые мануфактуры, факторы, обуславливавшие необходимость особого разрешения правительства на открытие и установление особых условий осуществления деятельности мануфактуры и ведение правительственного надзора, можно разделить на несколько групп: опасности, которые могли нанести ущерб государству в экономических, пожарных, медицинских, общественных, полицейских, санитарных и криминальных отношениях

Из вышеперечисленного можно выделить две категории:

- 1) открытие некоторых фабрик категорически запрещалось;
- 2) учреждение отдельных из них, допускалось с установлением над ними особого надзора.

К первой категории относились фабрики, специфические изделия которых не давали обществу ничего, кроме опасности, ущерба, безнравственности. Такими признавались фабрики, производившие орудие для азартных игр или «тайное», замаскированное оружие или оружие тайного ношения и другие подобные предметы. Не разрешалось создание фабрик по производству товаров, считавшихся компетенцией правительства, в частности, изготовление монет, пороха, артиллерийских снарядов и т.п., производство которых могло повлечь за собой экономическую или политическую нестабильность в государстве [64].

Ко второй категории принадлежали фабрики, производившие необходимые товары, однако иногда способные использоваться как орудие преступлений. Деятельность таких мануфактур разрешалась при условии соблюдения особых, установленных именно для них, правил и постоянного за ними надзора (в сфере производства – изготовление ядовитых и сильнодействующих веществ; в сфере предоставления услуг – в аптеках реализация сильнодействующих лекарственных препаратов). На таких же основаниях определялись особые условия для открытия типографий, металлографий и заведений, изготавливающих орудие тиснения. То есть, государственное управление хозяйственной деятельностью в России распространялось не только на производственную предпринимательскую деятельность, которая могла нанести ущерб интересам государства и общества, но и на сферу услуг и торговую деятельность.

Государственной регламентацией был охвачен порядок основания, эксплуатации, реконструкции и закрытия опасных предприятий. Факторами, которые приводили к закрытию фабрик, мануфактур и заводов служили нарушение установленного порядка деятельности предприятий, возникновение угрозы общественным отношениям, невыполнение требований и предписаний контролирующих органов и т.д.

Пройдя длительный путь исторического развития, государственное влияние на экономику и предпринимательство в настоящее время осуществляется в разных формах и разными методами, в частности посредством лицензирования. Это характерно для большинства стран мира.

«Для сравнения отметим, что в России в 2000 году лицензированию подлежало более 500 видов деятельности, из них около 250 – на основании федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», другие – на основании других законов, подзаконных актов, законодательных актов субъектов Федерации» [47].

«В мировой практике создание административных барьеров в форме входного контроля является исключительной мерой регулирования экономики, что вводится в тех случаях, когда другие методы регулирования на практике показали свою неэффективность. Поэтому область их применения ограничена. Количество лицензируемых видов деятельности колеблется в разных странах ЕС от 30 до 90» [29].

Так, в Австрии существует 28 лицензированных видов предпринимательства, в Великобритании – 38, в Японии – 39 [28].

В Европейском Союзе малый и средний бизнес занимает важное место в социально-экономическом развитии. Там насчитывается более 20 миллионов таких предприятий. Число занятого населения в малом бизнесе Европы составляет около 90%. В целом малые и средние компании создают 50-70% внутреннего валового продукта. В то время как в России такой показатель почти в четыре раза ниже. Малым предпринимательством занимается около 40% от общего количества занятых работников. В то же время в странах с развитой рыночной экономикой численность занятых в этой сфере очень высока.

Начиная бизнес в США, предприниматели задаются вопросом, нужно ли получать какие-либо разрешения или лицензии. По сути, как и в хоть какой другой стране, в США есть определенные направления бизнеса, для которых необходимо приобрести лицензию.

Требования к лицензированию бизнеса или получению дополнительных разрешений устанавливаются на федеральном, штатном и местном уровнях. Соответственно, для каждого вида деятельности и региона этот регистрационный процесс будет иметь свои особенности.

Также может быть регулировка на местном уровне. Некоторые штаты или муниципалитеты выдают лицензии или разрешения на отдельные виды торговли, услуг и т.д.

Отраслевые регуляторные нормы лицензирования могут содержать требования о необходимости продления срока действия лицензии.

Например, лицензирование туристической отрасли предпринимательства. Следует отметить, что в зависимости от модели государственного регулирования, принятой в той или иной стране, изменяются подходы к контролю за осуществлением предпринимательской деятельности в сфере туризма. Так, установлено, что страны, создавшие отдельное министерство туризма, имеют больше ограничений при организации туристического бизнеса. Чаще всего это касается применения принципов тотального лицензирования любой деятельности, связанной с обслуживанием туристов, например, лицензию должны получать не только туроператоры и турагенты, но и другие субъекты хозяйствования: средства размещения, транспортные компании, заведения питания и т.д.

При этом действуют достаточно строгие штрафные санкции за несоблюдение лицензионных условий или осуществление деятельности без лицензии. Категоризация объектов гостиничного и ресторанного хозяйства также находится под юрисдикцией государства, которая утверждает стандарты и нормативы для прохождения процедуры сертификации. В странах, находящихся на второй модели государственного регулирования в сфере туризма, значительная часть полномочий, как правило, передается на региональный (мезоэкономический) уровень.

Как правило, лицензированию подлежит не вся деятельность, связанная с обслуживанием туристов, а только посредническая. При этом страна может вводить несколько видов лицензий.

Например, в Турции существуют три типа лицензий («А», «В» и «С») в зависимости от видов услуг, выполняемых туристическими фирмами (по организации поездок, по продаже транспортных билетов, по обслуживанию внутренних туристов); в Японии – четыре типа лицензий (для туроператоров 1-го, 2-го, 3-го класса и турагентов). Что касается гостиничного бизнеса, то

законодательством чаще всего предусмотрена обязательность проведения процедуры категоризации средств размещения и заведений питания по применению норм национальных стандартов по определенным видам деятельности.

Развитие лицензирования в России имеет свои специфические особенности, которые зависят от социально-экономической напряженности в обществе, снижения моральных критериев из-за отсутствия стабильности основных государственных общественных институтов. То есть, по законам диалектики, старые формы управления экономикой стали не эффективными, а новые еще находятся в стадии становления. В кризисной ситуации роль государства не только не ослабевает, а, наоборот, усиливается.

Мировой опыт развития стран рыночной экономики свидетельствует о необходимости государственного регулирования. Важность важной роли государства в экономической сфере подтверждена историческим отечественным и зарубежным опытом. В частности, мерами реанимации экономики в Германии, Японии и других странах после второй мировой войны было усиление централизованного государственного управления экономикой [27].

Учитывая негативные тенденции, которые складывались во время возрождения предпринимательства в России, а также мировой исторический опыт рыночных отношений, уже первая редакция Закона РФ «О предпринимательстве» содержала положения, ограничивали свободу предпринимательской деятельности по признаку повышенных требований к безопасности работ и необходимости централизации функций управления. Поэтому недаром одной из форм государственного регулирования хозяйственных отношений было введено лицензирование предпринимательской деятельности. Порядок выдачи лицензий был установлен Постановлением Совета Министров РСФСР №99 от 15 апреля 1991 [3].

Первоначально лицензионный порядок предусматривался для осуществления 11 видов предпринимательской деятельности. Впоследствии была разработана Концепция развития государственной системы лицензирования предпринимательской деятельности по ее видам, в которой выделялись основные признаки вида предпринимательской деятельности, требовавшие применения к нему лицензионного порядка осуществления.

Таковыми признаками является непосредственное влияние «предпринимательской деятельности на здоровье людей, природную среду и безопасность государства. Не считается целесообразным лицензировать предпринимательскую деятельность, контроль за осуществлением которой проводят уполномоченные на это органы (санитарно-эпидемиологические, пожарного надзора, торговая, техническая и государственная налоговая администрация (инспекция) и т.д.)» [3]. То есть приоритетный акцент сделан в сторону безопасности государства.

Анализ состояния сферы лицензирования выявил основные причины урегулированного процесса лицензирования: наличие правовых коллизий в актах законодательства о лицензировании; ведомственный характер выдачи лицензий; слишком большой перечень лицензируемых видов предпринимательской деятельности и большое количество документов, необходимых для получения лицензий (от 3 до 34); безосновательное требование дополнительных документов и внесение дополнительных средств в те или иные внебюджетные фонды (в основном они создавались местными органами власти); отсутствие ответственности должностных лиц за нарушение действующего законодательства по лицензированию; отсутствие единого порядка распределения денежных средств, полученных за выдачу лицензий [32].

Кроме того, наметилась четкая тенденция – дальнейшее увеличение видов деятельности, которые планируется лицензировать. А это, в свою очередь, приводило к противоречивости законодательства, двойному

толкованию отдельных правовых норм, необоснованным ограничениям деятельности, уменьшению объемов производства и негативным социально-политическим последствиям в обществе.

Бессистемный порядок законодательного определения видов предпринимательской деятельности, осуществляемых по специальному разрешению государственных органов, привел к тому, что их полный и точный перечень установить практически невозможно.

В связи с этим возникла необходимость в специальном Законе о лицензировании. Таким образом, развитие предпринимательской деятельности во второй половине 90-х годов XX века сдерживалось из-за явно недостаточного развития правового базиса: регламентация лицензирования осуществлялась в этот период многочисленными подзаконными актами. Их применение в отсутствие базового Закона «О лицензировании» порождало коллизии, приводило к многочисленным нарушениям как со стороны лицензиатов, так и должностных лиц органов лицензирования [46].

В 90-х годах правовое регулирование лицензирования предпринимательской деятельности осуществлялось большим количеством подзаконных нормативно-правовых актов, выданных государственными органами разного уровня, но в большинстве своем – на ведомственном уровне.

Принятые разными министерствами, государственными комитетами и другими ведомствами нормативные акты, регулирующие лицензирование отдельных видов деятельности, регламентировали лицензирование не единообразно, а с позиции ведомственных интересов.

Такое положение, в целом недопустимо, тем более недопустимо по поводу последствий нарушения, предусматриваемых в такого рода актах, порядке и правилах лицензирования, отказа в выдаче лицензии, прекращении или остановке ее действия и др., поскольку речь идет о применении санкций, характере и основаниях которых в основном не должны зависеть от специфики конкретного вида деятельности [4].

Непременно, такое положение не устраивало ни субъектов предпринимательской деятельности, ни правительство. Появилась необходимость разработки нормативно-правового акта законодательного уровня для составления системы лицензирования.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что процесс создания нормативно правовой базы отечественной системы лицензирования отдельных видов хозяйственной деятельности прошел несколько этапов, в ходе которых совершенствовалось нормативное регулирование в этой сфере. На сегодняшний день этот процесс формирования еще не завершился. Существует реальная потребность в доработке действующих нормативно-правовых актов с учетом зарубежного опыта и разработке и утверждении предусмотренных Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»² от 04.05.2011 N 99-ФЗ, но пока не принятых.

Глава 2. Правовое регулирование лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации

2.1. Виды предпринимательской деятельности, подлежащие лицензированию

Лицензирование – это процесс, характеризующийся четким подходом к определению полномочий и границ влияния организаций, компаний и учреждений. Практически лицензии выдаются не на все разновидности хозяйственной деятельности, а только на очень маленький их список. Ни один вид хозяйствования (или производство товаров, оказание услуг, выполнение определенных работ), который не включен в такой список, не является подлежащим обязательному лицензированию.

В данном параграфе будут рассмотрены эти отрасли, приведен их исчерпывающий список и очерчены, какие именно требования выдвигает законодательство Российской Федерации для работы в указанных сферах хозяйственной деятельности в соответствии с видами лицензий.

Лицензирование представляет собой, судя по названию, процесс прохождения процедуры получения лицензии на виды хозяйственной деятельности, подлежащих повышенному контролю со стороны государства или специальных органов.

Задачей этого процесса является тщательная проверка субъекта предпринимательской деятельности или другой организации на предмет того, достаточно ли она квалифицированной, ответственной и осведомленной для предоставления определенных услуг или изготовления определенных товаров. Такие услуги или товары по умолчанию оказывают повышенный риск негативного воздействия на окружающую среду и здоровье граждан.

Недостаточный уровень квалификации субъекта, имеющего дело с поставкой таких товаров, услуг или выполнением работ повышенного риска, может привести к неотвратимым последствиям, убыткам и, в некоторых случаях, даже жертвам. Вот почему так важно проводить проверку и выдавать лицензию на такие виды хозяйственной деятельности.

Лицензирование видов хозяйственной деятельности, что предусматривает использование ограниченных ресурсов, в случае получения нескольких заявлений выдачу лицензий осуществляется только из открытых конкурсов. Эти виды хозяйственной деятельности включают:

- добыча урановых руд;
- добыча драгоценных металлов и драгоценных камней;
- поставка природного газа по регулируемым, нерегулируемым тарифам;
- хранение природного газа в объемах, превышающих установленный лицензионными условиями уровень;
- трансляция (используя радиочастоты) [9].

Основываясь на положениях законодательства, согласно ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» подлежат лицензированию следующие виды хозяйственной деятельности:

- «разработка, производство, распространение шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнение работ, оказание услуг в области шифрования информации, техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и

телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);

– разработка, производство, реализация и приобретение в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации;

– деятельность по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);

– разработка и производство средств защиты конфиденциальной информации;

– деятельность по технической защите конфиденциальной информации;

– производство и реализация защищенной от подделок полиграфической продукции;

– разработка, производство, испытание и ремонт авиационной техники, за исключением беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, включающих беспилотные гражданские воздушные суда с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее;

– разработка, производство, испытание, установка, монтаж, техническое обслуживание, ремонт, утилизация и реализация вооружения и военной техники, разработка, производство, испытание, хранение, реализация и утилизация боеприпасов (за исключением указанной деятельности, осуществляемой воинскими частями и организациями Вооруженных Сил Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации, в случае, если осуществление указанной деятельности предусмотрено их учредительными документами);

- разработка, производство, испытание, ремонт и утилизация гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, разработка, производство, испытание, утилизация патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов (за исключением указанной деятельности, осуществляемой воинскими частями и организациями Вооруженных Сил Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации, в случае, если осуществление указанной деятельности предусмотрено их учредительными документами);
- хранение и торговля гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия, патронами к гражданскому и служебному оружию и составными частями патронов (за исключением указанной деятельности, осуществляемой воинскими частями и организациями Вооруженных Сил Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации в случае, если осуществление указанной деятельности предусмотрено их учредительными документами);
- разработка, производство, испытание, хранение, реализация (в том числе распространение), утилизация пиротехнических изделий IV и V классов в соответствии с национальным стандартом, применение пиротехнических изделий IV и V классов в соответствии с техническим регламентом (за исключением указанной деятельности, осуществляемой воинскими частями и организациями Вооруженных Сил Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации, в случае, если осуществление указанной деятельности предусмотрено их учредительными документами);
- деятельность по хранению и уничтожению химического оружия;
- эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности;

- деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры;
- деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений;
- производство лекарственных средств;
- техническое обслуживание медицинских изделий (за исключением случая, если техническое обслуживание осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также случая технического обслуживания медицинских изделий с низкой степенью потенциального риска их применения);
- оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений;
- деятельность в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-модифицированных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемая в замкнутых системах;
- деятельность по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом пассажиров;
- деятельность по перевозкам внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов;
- деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами;
- деятельность по перевозкам железнодорожным транспортом пассажиров;
- деятельность по перевозкам железнодорожным транспортом опасных грузов;

- погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте;
- погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах;
- деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);
- деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности;
- деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах;
- частная охранная деятельность;
- частная детективная (сыскная) деятельность;
- заготовка, хранение, переработка и реализация лома черных металлов, цветных металлов;
- оказание услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- оказание услуг связи;
- телевизионное вещание и радиовещание;
- деятельность в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) (за исключением случая, если эти источники используются в медицинской деятельности);
- образовательная деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой частными образовательными организациями на территории инновационного центра «Сколково»);
- геодезическая и картографическая деятельность (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых личным составом

Вооруженных Сил Российской Федерации в целях обеспечения обороны Российской Федерации, а также при осуществлении градостроительной и кадастровой деятельности, недропользования), в результате которой осуществляются создание государственных топографических карт или государственных топографических планов, государственных геодезических сетей, государственных нивелирных сетей и государственных гравиметрических сетей, геодезических сетей специального назначения, в том числе сетей дифференциальных геодезических станций, определение параметров фигуры Земли и гравитационного поля в этих целях, установление, изменение и уточнение прохождения Государственной границы Российской Федерации, установление, изменение границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований, границ населенных пунктов, границ зон с особыми условиями использования территории;

– производство маркшейдерских работ;

– работы по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы;

– деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства);

– медицинская деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»);

– фармацевтическая деятельность;

- деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности;
- деятельность, связанная с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения;
- предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами;
- выполнение работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию;
- деятельность по производству биомедицинских клеточных продуктов;
- деятельность по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах;
- космическая деятельность;
- деятельность по обработке (переработке) лома и отходов драгоценных металлов (за исключением деятельности по обработке (переработке) организациями и индивидуальными предпринимателями лома и отходов драгоценных металлов, образовавшихся и собранных ими в процессе собственного производства, а также ювелирных и других изделий из драгоценных металлов собственного производства, нереализованных и возвращенных производителю);
- деятельность по скупке у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лома таких изделий;
- сервисное обслуживание вооружения и военной техники» [55].

Перечень лицензированных видов деятельности до недавнего времени содержал более 120 видов, в последнее время он сократился (до 80 видов). По выводам международных экспертов, все же этот список остается чрезмерным.

Таким образом, перечень отраслей, подлежащих обязательному лицензированию, таков:

- предоставление образовательных услуг - школы, техникумы, лицеи, вузы, которые предоставляют образование согласно определенным государством стандартам. Сюда также можно отнести организации, способствующие получению последипломного образования и повышению общей квалификации;
- работа в банковском секторе, а также любая деятельность по предоставлению финансовых услуг, характеризующихся оборотом финансов, предоставлением депозитных и кредитных программ, осуществлением наличных и безналичных взаиморасчетов;
- строительство объектов, которые по классу последствий (ответственности) относятся к объектам со средними (СС2) и значительными (СС3) последствиями;
- изготовление табачных изделий, а также их продажи;
- перевозка пассажиров, опасных грузов и опасных отходов речным, морским, автомобильным, железнодорожным и воздушным транспортом; международные перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом;
- изготовление алкогольных напитков, а также содержащих плодовой или этиловый спирт и их продажу;
- ведение медицинской или ветеринарной практики;
- работа в телекоммуникационной сфере, радиовещании, телевидении;
- внешнеэкономическая деятельность и международные перевозки;
- хозяйственная деятельность, связанная с производством и распределением ядерной энергии в области электроэнергетической отрасли;
- туроператорская деятельность;
- посредничество в трудоустройстве за границей;
- другие виды деятельности, определенные законодательством России.

Следовательно, выше приведен исключительный список того, какие виды деятельности подлежат лицензированию. Никакая другая деятельность согласно законодательству России, не является прецедентом для получения каких-либо видов лицензии, пока другое не будет определено нормативно-правовыми актами.

Из данного перечня действительно видно, что перечисленные виды хозяйствования специфичны и требуют привлечения высококвалифицированных кадров, повышенного контроля деятельности и безопасности работников, потребителей и окружающей среды – а это основная предпосылка лицензирования вообще.

2.2. Правовая регламентация предоставления, приостановления, прекращения и аннулирования лицензии

Основным законом в сфере лицензирования является Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ [58]. Данный нормативно-правовой акт закрепляет разные подходы к правовому регулированию порядка лицензирования определенных видов деятельности в зависимости от объема распространения на конкретный вид деятельности требований этого закона.

«Виды хозяйственной деятельности по этому признаку можно разделить на три группы. Первая объединяет виды деятельности, подлежащие лицензированию в точном соответствии с требованиями Закона о лицензировании. Лицензирование второй группы происходит в соответствии с нормами Закона о лицензировании, но с учетом особенностей, определенных специальными законами. К третьей группе относятся те виды деятельности, лицензирование которых осуществляется согласно специальным законам» [48].

Комплексы законодательных требований по лицензированию указанных групп видов деятельности составляют отдельные порядки лицензирования.

«Если лицензирование первых двух групп видов деятельности происходит в более или менее унифицированных и подобных друг к другу порядках, то третий порядок отличается для каждого из видов деятельности, к которым он применяется. Законодательные нормы, регулирующие отношения по лицензированию в этом порядке, избегают влияния современных тенденций упрощения ведения хозяйственной деятельности, требований по дерегуляции бизнеса, их не коснулось «совершенствование» системы лицензирования, которое произошло в последние годы. Тем не менее, общественный запрос на установление прозрачных и понятных условий ведения бизнеса обуславливает потребность в «ревизии» норм законодательства, регулирующего отношения по лицензированию в специальном порядке» [53].

Различия в порядках лицензирования видов хозяйственной деятельности предусмотрены в Законе о лицензировании. Опираясь на эти отличия, С.В. Казаков говорит о «существовании двух административно-правовых режимов лицензирования: общего и специального, при этом в составе специального режима предлагается еще выделить специальный профильный и специальный индивидуальный административно-правовые режимы лицензирования» [18].

Н.А. Беляева в свою очередь заявляет о разделении видов деятельности на лицензируемые в общем порядке и подлежащие лицензированию в специальном порядке. При этом отмечается, что в отличие от действующего Закона о лицензировании в предыдущем законе существовало не два, а три порядка лицензирования [8].

В целом, соглашаясь с тем, что Закон о лицензировании не выделяет в отдельную группу лицензируемые виды деятельности с учетом специального законодательства, автор не поддерживает утверждение, что указанный нормативно-правовой акт закрепляет только два порядка лицензирования.

Установленный статьей 12 перечень лицензируемых видов деятельности содержит в некоторых пунктах ссылки на нормативно-правовые акты,

применяемые наряду с базовым Законом о лицензировании, позволяющим говорить об отдельном порядке лицензирования этих видов.

Учитывая изложенное, автор предлагает следующую классификацию порядков лицензирования в соответствии с особенностями их регулирования:

1) общий – унифицированный порядок лицензирования, устанавливаемый Законом о лицензировании;

2) особый – порядок лицензирования, основанный на нормах Закона о лицензировании, но имеющий определенные специфические признаки, особенности, определенные специальным законодательством;

3) специальный – порядок лицензирования, осуществляемый в соответствии со специальными законами и на который не распространяется действие Закона о лицензировании.

Итак, проанализируем порядок получения лицензии для осуществления определенного вида предпринимательской деятельности. Прежде всего следует отметить совокупность требований к субъекту, который хочет получить лицензию.

«Для получения лицензии организация или индивидуальный предприниматель должны соответствовать ряду требований. Для каждого отдельного вида деятельности эти требования различны и указаны в соответствующем положении о лицензировании, которое утверждается Правительством Российской Федерации. Среди таких требований может быть наличие у заявителя недвижимости, транспортных средств, оборудования, наличие сотрудников с профессиональным образованием, квалификацией и опытом работы. Также могут предъявляться требования к размеру уставного капитала соискателя, отсутствию задолженностей перед третьими лицами и др. Полный перечень требований к соискателю лицензии на определенный вид деятельности содержится в положении о лицензировании данного вида деятельности» [5].

Лицензии, за некоторыми исключениями, в частности в случае выдачи временных лицензий в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [56], выдаются на неопределенный срок, то есть бессрочно.

Индивидуальный предприниматель или организация могут осуществлять лицензируемую деятельность со дня, следующего за днем принятия решения о выдаче лицензии.

Лицензируемая деятельность может осуществляться ими на всей территории России, а также на иных территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации. В этом случае есть один нюанс.

«Как правило, лицензии выдаются федеральными властями. Однако в отношении отдельных видов деятельности, в частности медицинской и образовательной, полномочия по выдаче лицензий переданы на уровень субъектов Российской Федерации. Соответственно, лицензирование предпринимательской деятельности в этих сферах осуществляется региональными властями (например, Минздрав субъекта РФ выдает лицензию на медицинскую деятельность). Может возникнуть вопрос, будет ли лицензия, выданная органом здравоохранения Республики Саха (Якутия), например, действовать на территории другого субъекта Российской Федерации? Да, будет действовать, но при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов субъекта РФ» [5].

Это основные правила лицензирования предпринимательской деятельности.

Для получения официального разрешения на осуществление хозяйственной деятельности, подлежащей принудительному лицензированию, необходимо подать пакет документов в соответствующий лицензирующий орган. Разные типы предприятий должны обращаться в разные учреждения, потому что единого лицензионного бюро в нашем государстве пока нет. Здесь следует отметить, что необходимые виды лицензий можно получить в

территориальных органах исполнительной власти по месту регистрации субъекта хозяйствования или в центральных органах исполнительной власти. В первом случае разрешение на осуществление лицензионной деятельности будет возможно на территории соответствующего региона или области, во втором – на всей территории России.

Первым шагом к получению всех видов лицензий является представление заявления, в котором обязательно должна быть указана информация о:

- наименование и идентификационный номер субъекта;
- его место регистрации;
- виды деятельности, осуществляемые получателем лицензии;
- адреса и наименование филиалов, подразделений, 50лицензии.

Кроме того, к заявлению прилагаются данные по уровню технического и организационного обеспечения для осуществления деятельности, квалификационного уровня соответствующих специалистов и т.п. В заключение к списку прилагается описание документов и копий.

Вопрос о правовой природе аннулирования лицензии является спорным в юридической литературе. По мнению некоторых ученых, аннулирование лицензии – принудительное прекращение в надлежащем порядке ее действия [7]. Такого же мнения придерживается А.В. Гуцин, указывая, что в результате аннулирования лицензиат вне зависимости от своей воли несет неблагоприятные для себя последствия в виде лишения права заниматься данным видом деятельности [9].

Д.Н. Бахрах считает остановку и аннулирование лицензии мерами административного принуждения, а именно прекращающими мерами [7].

По мнению Б.Ю. Джамирзе к прекращающим мерам принудительного характера можно отнести отказ в выдаче лицензии на тот или иной вид деятельности, приостановления или аннулирования [13]. Некоторые ученые также относят аннулирование лицензий к мерам административного

принуждения, а именно считают его средством административного прекращения или административно-прекращающей мерой [18].

В.И. Сургутсков считает, что аннулирование лицензии предусмотрено российским законодательством в качестве меры пресечения противоправного поведения субъектов лицензионного правоотношения. По своему характеру прекращающие принудительные меры являются административными санкциями, т.е. служат мерой воздействия, применяемого для обеспечения исполнения норм лицензионного законодательства [49].

Аннулирование лицензии некоторые ученые относят к квазиадминистративной ответственности, место которой посреди институтов административного права [23].

Несмотря на разницу взглядов ученых-административистов относительно того, к какому виду мер административного принуждения относится аннулирование лицензии, они однозначно определяют административно-правовую природу аннулирования лицензии.

Однако такая позиция противоречит законодательству Российской Федерации, поскольку в КоАП РФ среди административных взысканий не названо аннулирование лицензии. Следовательно, аннулирование лицензии нельзя отнести к административным взысканиям или мерам административной ответственности.

Таким образом, поскольку, согласно действующему административному законодательству, указанные санкции не относятся к мерам административной ответственности, аннулирование лицензии нельзя считать мерой административного взыскания.

Существует точка зрения, согласно которой институт лицензирования имеет самостоятельные санкции [16].

Т.В. Куликова относит аннулирование лицензии к публично-правовым санкциям, мерам публично-правовой ответственности [24]. Такая позиция вызывает сомнения, поскольку, по существу, любая санкция является

публично-правовой, потому что применяется от имени государства. Поэтому указанное мнение не может быть воспринято положительно.

В литературе существуют и другие точки зрения. Да, В.С. Щербина называет аннулирование лицензии организационно-хозяйственной санкцией за нарушение законодательства [1].

Согласно положениям ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ (в редакции от 30 декабря 2021 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности», если в течение срока административного взыскания, установленного судом, уполномоченное должностное лицо лицензирующим органом в форме административного приостановления деятельности и приостановления действия лицензии либо в течение срока исполнения вновь выданного приказа, установленного лицензирующим органом, лицензиат не устранил грубое нарушение лицензионных требований, Лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии. Лицензирующий орган также обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии, если по истечении срока приостановления действия лицензии лицензиатом не устранены грубые нарушения лицензионных требований, выявленные в рамках процедуры периодического подтверждения соблюдения лицензиатом лицензионных требований. требований или в рамках процедуры оценки соблюдения лицензиатом лицензионных требований.

Также здесь следует подчеркнуть, что лицензия аннулируется по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии.

Исходя из содержания положений законодательства, аннулирование лицензии на осуществление субъектом хозяйствования определенных видов хозяйственной деятельности является одним из видов административно – хозяйственных санкций.

«В юридической литературе встречается и научное определение аннулирования лицензии как прекращение действия лицензии субъекта

предпринимательства по основаниям, предусмотренным законодательством» [63] и при этом отмечается, что аннулирование лицензии по решению органа лицензирования, что предусмотрено ст. 20 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ [58] является одним из наиболее серьезных оперативных средств охранной направленности [23].

По мнению О.С. Соболев «полномочия органов лицензирования оперативно реагировать на допущенные нарушения путем остановки или аннулирования лицензии позволяют считать лицензирование очень эффективным средством государственного надзора» [44].

В литературе отмечается, что «аннулирование лицензии может осуществляться как вследствие правомерных действий или событий (заявление об аннулировании лицензии, смерти предпринимателя-лицензиата), так и вследствие нарушения лицензиатом требований законодательства» [48].

Таким образом, отзыв лицензии не всегда является санкцией.

«Аннулирование лицензии на основании нарушения лицензиатом требований законодательства следует рассматривать как санкцию. При этом аннулирование лицензии на основании заявления лицензиата и нотариально засвидетельствованной копии свидетельства о смерти физического лица - субъекта хозяйствования не является санкцией за нарушение лицензионного законодательства, а лишь прекращает действие лицензии» [49].

Иными словами, в случае прекращения деятельности юридического лица или смерти отдельного субъекта лицензия автоматически теряет свою юридическую силу; при этом не требуется специального решения лицензирующего органа об аннулировании лицензии.

«Основанием для отзыва лицензии должно быть только противоправное поведение лицензиата, в этом смысле сам термин «аннулирование лицензии» будет подчеркивать охранительный характер данной санкции. Следует отметить, что в Российской Федерации предусмотрен как судебный, так и

административный порядок аннулирования лицензии. Федеральный закон о лицензировании устанавливает три порядка аннулирования лицензии:

- органом лицензирования (во внесудебном порядке);
- в судебном порядке, по добровольной инициативе органа лицензирования;
- в судебном порядке, по обязательной инициативе органа лицензирования» [48].

«В отечественной юридической литературе передача прав по аннулированию лицензии судебным органам оценивается неоднозначно [40]. Лицензия, по мнению сторонников этой позиции, является актом государственного управления; само лицензирование является формой государственного регулирования экономики, осуществляемой в большинстве случаев органами исполнительной власти. Любой акт государственного управления может быть отменен органом, его принявшим, в установленном порядке и на законных основаниях. Следовательно, в установленных законом случаях лицензия как акт государственного управления может быть аннулирована, т.е. лишена юридической силы по решению органа, выдавшего ее (принявшего решение о ее выдаче), поскольку аннулирование ее решений является неотъемлемой частью компетенции любого государственного органа. В связи с этим право отзыва (аннулирования) лицензии должен иметь лицензирующий орган, который также является органом надзора за осуществлением лицензируемой деятельности» [40].

Следует учитывать, что аннулирование лицензии влечет за собой значительные негативные последствия для предприятия:

- лишение права осуществлять определенный вид деятельности, подлежащий лицензированию;
- невозможность получить новую лицензию на право осуществления данного вида хозяйственной деятельности раньше, чем через год с даты

принятия решения органу лицензирования об аннулировании предыдущей лицензии.

Поэтому в целях защиты прав и законных интересов субъектов хозяйствования, противодействия злоупотреблениям со стороны лицензирующих органов, их должностных и служебных лиц важное значение имеет установленная в Законе возможность обжалования решения об аннулировании лицензии в судебном порядке.

Таким образом, аннулирование лицензии на осуществление отдельных видов экономической деятельности следует рассматривать как административно-хозяйственную санкцию - меру организационно-правового характера, применяемую лицензирующим органом к субъекту хозяйствования за нарушение установленных законом правил осуществления, является видом экономической деятельности, подлежащим лицензированию, и направлен на пресечение правонарушения.

Несовершенство государственной политики в сфере регулирования экономической деятельности негативно влияет на имидж России в мире [61].

В результате отставания правового регулирования состояния отношений в сфере хозяйственной деятельности Россия теряет положительные тенденции развития предпринимательства, что приводит к необходимости изменений законодательства в этой сфере. В частности, учитывая современные тенденции развития экономики государства, следует пересмотреть механизм стимулирования хозяйственной деятельности.

Для решения указанного круга проблем и усовершенствования государственного регулирования хозяйственной деятельности необходимо:

- «упрощение разрешительной системы и минимизация видов хозяйственной деятельности, подлежащих лицензированию;
- усовершенствование системы налогообложения, в частности, путем сокращения количества видов налогов, сборов, реформирования законодательства по вопросам налогообложения НДС;

- устранение технических барьеров при осуществлении отдельных видов хозяйственной деятельности;
- увеличение финансово-кредитной поддержки для стимулирования развития предпринимательства;
- недопущение неправомерного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность хозяйствующих субъектов» [48].

Государство должно быть эффективным, то есть максимально использовать предпринимательскую энергию для углубления партнерства и капитализации бизнеса. Она эффективна только в тех случаях, когда поддерживает те сферы, которые не регулируются или слабо регулируются рыночным механизмом, - здравоохранение, образование, макроэкономическая стабильность и т.д.

Основной концепцией государственного регулирования экономики России должно стать развитие структурной политики, а ее основу - избирательная поддержка отраслей, обеспечивающих производство конкурентной продукции, развитие малого и среднего бизнеса, независимость и безопасность экономики, повышение уровня жизни и благосостояния народа. Ведь во многом от государственной политики и эффективности применения рычагов государственного регулирования зависит имидж государства, а соответственно и сотрудничество со многими странами, привлечение иностранных инвесторов.

2.3. Государственный контроль за осуществлением лицензируемой предпринимательской деятельности

Предпринимательство как одно из фундаментальных устоев государственной политики заключается в реализации конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность. Исходя из положений ст. 34

Конституции Российской Федерации [22], каждый гражданин имеет право на предпринимательскую деятельность, которая не запрещена законом. Прежде всего, это право базируется на свободе предпринимательской деятельности, заключающейся в осуществлении по собственному усмотрению и риску лицом хозяйственной деятельности, не запрещенной законом, с целью получения прибыли.

В то же время, конституционное право граждан на предпринимательскую деятельность порождает и соответствующие обязанности по отношению к другим участникам хозяйственных отношений. То есть такие взаимоотношения предполагают соблюдение определенных правил поведения как субъектов хозяйствования, так и государственных органов, уполномоченных осуществлять регулирующие и контролирующие функции, обеспечивать прозрачность и конкурентоспособность в сфере рыночных отношений.

Существенным рычагом государственного влияния на процесс осуществления хозяйственной деятельности является ее лицензирование, что на законодательном уровне регулирует гарантированное Конституцией РФ право на осуществление предпринимательской деятельности, однако при получении соответствующей лицензии.

Основным нормативным актом о контроле над хозяйственной деятельностью является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 N 294-ФЗ [54]. Например, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ, определяющий общие правила осуществления контроля в сфере лицензирования, а именно контроль за соблюдением лицензиатами условий лицензирования, в том числе его формы - ведение внеплановых и внеплановых проверок, а также составление актов проверки и выдачи распоряжение об устранении нарушений условий

лицензирования или принятия решения об аннулировании лицензии. Важно, чтобы эти общие правила были определены в ряде подзаконных актов [55].

Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 N 129-ФЗ [53], согласно которому субъект предпринимательства должен быть внесен Единый государственный реестр, необходим для рационализации и упрощения государственного контроля за предпринимательской деятельностью.

Следует отметить определенные тенденции либерализации государственного контроля за предпринимательской деятельностью, которые нашли отражение в законодательстве. Это касается и правовых гарантий прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. В частности, значительно сокращен перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, упрощены и сокращены сроки, порядок получения лицензий и внесения в них изменений, значительно упрощена система государственной регистрации субъектов предпринимательства на основании принятых законов. За последние несколько лет, лет, регулирующих законность хозяйствующих субъектов. Также стоит отметить такую положительную тенденцию, как передача функций государственного контроля профессиональному некоммерческому объединению предпринимателей в форме саморегулируемых организаций.

Государственный надзор за соблюдением лицензирующими органами требований законодательства в области лицензирования осуществляется специально уполномоченным лицензирующим органом путем проведения плановых и внеплановых проверок. Они, как и другие лицензирующие органы, следят за соблюдением лицензиатами условий лицензии.

Краткий обзор положений основного законодательства в сфере лицензирования, на первый взгляд, представляет собой достаточно четкий механизм регулирования в той или иной сфере. Однако его реализация на практике создает ряд проблем для бизнеса, в том числе излишнюю

бюрократизацию и постоянное изменение перечня видов экономической деятельности, подлежащих лицензированию.

Получение лицензий на отдельные виды бизнеса требует много времени и ресурсов субъектов хозяйствования. Лицензирование стало одним из самых коррупционных и превратилось в механизм административного давления на бизнес; в ряде случаев механизм лицензирования используется для незаконного ограничения конкуренции в процессе хозяйственной деятельности. Все это создает предпосылки для пересмотра введенного порядка лицензирования и внесения изменений в отдельные положения основных законов с целью упрощения процесса лицензирования и устранения любых нарушений законодательства в этой сфере. Конец 2008 г. и начало 2009 г. поставили новые задачи перед экономикой страны, в частности перед предпринимательством. Чрезвычайная ситуация – это проблема «выживания» в условиях тяжелого финансового кризиса. Государство искало новые пути и эффективные рычаги, в частности, для решения бизнес-задач. Таким образом, процесс совершенствования разрешительных процедур, начавшийся несколько лет назад, актуален и сегодня.

С тех пор было сказано, что необходимо внести некоторые изменения в действующее законодательство о лицензировании, в том числе:

– «установление единой процедуры лицензирования видов хозяйственной деятельности в России и определение ее особенностей для определенных видов экономической деятельности из-за особенностей их поведения в законах, регламентирующих отношения в соответствующей сфере, кроме лицензирования банковской деятельности, профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, финансовых услуг, внешнеэкономической деятельности, лицензионной деятельности в сфере телевидения и радиосвязи в области электроэнергетики и ядерной энергетики, лицензирование сферы образования, лицензирование

интеллектуальной собственности, алкогольных напитков и табака, телекоммуникации, строительства;

– лицензирование определенных видов хозяйственной деятельности вводятся при отсутствии достаточных средств государственного регулирования хозяйственной деятельности, определенных законодательством государства» [42].

Принятие и реализация этих законопроектов привели к созданию надлежащих условий для ведения бизнеса, избежанию дублирования лицензирования, снижению чрезмерного административного контроля в сфере лицензирования и положительно повлияли на активизацию и развитие инвестиционной деятельности и повышение эффективности государственного надзора за координацией действий контролирующих органов.

Кроме того, Государственная Дума Российской Федерации неоднократно рассматривала законопроекты, направленные на выведение из сферы применения Закона о лицензировании таких видов экономической деятельности, как теплоснабжение; централизованное водоснабжение и водоотведение; производство и импорт химических источников энергии. С другой стороны, он предусматривает обязательное лицензирование предприятий, занимающихся авиационными двигателями, компонентами и комплектующими, авиационной и другой авиационной техникой, а также меры по разработке, производству, продаже, ремонту технических и других средств восстановления и обслуживанию реабилитационных служб для этих средств. В то же время практический анализ процесса реформы лицензирования указывает на его прямую зависимость от колебаний экономических процессов в стране, что в определенной степени обеспечивает его непрерывность и предсказуемость. Учитывая сложность и нестабильность современной экономики, возникает необходимость в таком механизме, определяющем критерии введения нового лицензирования [43].

Например, необходимость введения лицензирования определенного вида экономической деятельности должна исходить из конкретных условий осуществления определенных видов экономической деятельности, связанных с потенциальной опасностью для потребителей, общества. Необходимость в разрешениях должна определяться исходя из степени риска, связанного с безопасностью населения и окружающей среды.

Кроме того, сегодня существует много спорных вопросов о необходимости применения установленного законом процесса лицензирования в определенных сферах экономической деятельности, в частности, коммунальных, социальных, энергетических, естественных монополиях, поскольку их сложно адаптировать, учитывая специфику поведения этих видов деятельности. в строгих рамках указанного закона.

В то же время разумно предположить, что специфика лицензирования таких видов экономической деятельности должна устанавливаться специальными законами, но процедура лицензирования должна быть одинаковой. Именно такой подход позволяет предотвратить постоянное установление установленного законом перечня видов экономической деятельности, подлежащих лицензированию, и обеспечит преобладание норм основного закона о лицензировании в законах, регулирующих отношения в соответствующих сферах [35].

В то же время, в целях совершенствования системы лицензирования следует обратить внимание на неоправданно высокую степень централизации функций. Концентрация функций лицензирования в центральных органах исполнительной власти создает трудности как для субъектов хозяйствования, связанные с увеличением времени и средств на получение лицензии, так и для лицензирующих органов, с точки зрения контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных условий. Эти проблемы могут быть решены путем введения большей децентрализации системы лицензирования путем передачи

как отдельных, так и всех функций лицензирования определенных видов экономической деятельности на местный уровень управления.

Таким образом, реформа разрешительной системы является задачей времени. Государство должно идти навстречу предпринимателям, а не использовать лицензирование для удовлетворения интересов частных лиц. Лицензирование должно стать бременем для предпринимателя, а также направляющим механизмом реализации его конституционного права, обеспечивающим реализацию.

Ответственность лицензирующих органов и их должностных лиц, а также лицензиатов за нарушение правил установлена в Уголовном кодексе Российской Федерации. Прежде всего, это нормы, устанавливающие уголовную ответственность за преступления в сфере экономической деятельности (воспрепятствование законной предпринимательской деятельности - статья 169), незаконное предпринимательство (статья 171).

Согласно статье 171 Уголовного кодекса Российской Федерации, незаконное предпринимательство – это ведение предпринимательской деятельности без регистрации или без лицензии в случаях, когда такая лицензия является обязательной [52].

Уголовная ответственность может устанавливаться в случае ведения хозяйственной деятельности без лицензии, если это необходимо исходя из требований законодательства, а также в том случае, если были нарушены условия лицензирования.

Установлена также административная ответственность на нарушение режимных правил (ст. 7.3, 7.11, 8.14, 8.40, 9.1, 14.1, 15.6, 18.13, 19.20, 20.15, 20.16, 20.23 и др. КоАП РФ [20]).

Надо заметить, что краткий обзор положений основного законодательства в сфере лицензирования, на первый взгляд, представляет собой достаточно четкий механизм регулирования в той или иной сфере. Однако его реализация на практике создает ряд проблем для бизнеса, в том числе излишнюю

бюрократизацию и постоянное изменение перечня видов экономической деятельности, подлежащих лицензированию.

Подводя итоги исследованию, отметим, что практически лицензии выдаются не на все разновидности хозяйственной деятельности, а только на очень маленький их список. Ни один вид хозяйствования (или производство товаров, оказание услуг, выполнение определенных работ), который не включен в такой список, не является подлежащим обязательному лицензированию. Задачей этого процесса является тщательная проверка субъекта предпринимательской деятельности или другой организации на предмет того, достаточно ли она квалифицированной, ответственной и осведомленной для предоставления определенных услуг или изготовления определенных товаров. Такие услуги или товары по умолчанию оказывают повышенный риск негативного воздействия на окружающую среду и здоровье граждан. Перечень лицензированных видов деятельности до недавнего времени содержал более 120 видов, в последнее время он сократился (до 80 видов). По выводам международных экспертов, все же этот список остается чрезмерным. Для получения официального разрешения на осуществление хозяйственной деятельности, подлежащей принудительному лицензированию, необходимо подать пакет документов в соответствующий лицензирующий орган. Разные типы предприятий должны обращаться в разные учреждения, потому что единого лицензионного бюро в нашем государстве пока нет. Здесь следует отметить, что необходимые виды лицензий можно получить в территориальных органах исполнительной власти по месту регистрации субъекта хозяйствования или в центральных органах исполнительной власти. В первом случае разрешение на осуществление лицензионной деятельности будет возможно на территории соответствующего региона или области, во втором – на всей территории России. Отдельного внимания заслуживает вопрос аннулирования лицензии. Аннулирование лицензии на осуществление отдельных видов экономической деятельности следует рассматривать как административно-

хозяйственную санкцию - меру организационно-правового характера, применяемую лицензирующим органом к субъекту хозяйствования за нарушение установленных законом правил осуществления, является видом экономической деятельности, подлежащим лицензированию, и направлен на пресечение правонарушения. Соблюдение хозяйствующими субъектами требований по ведению предпринимательской деятельности определенных видов только при наличии соответствующей лицензии подкрепляется ведением государственного контроля. Государственный надзор за соблюдением лицензирующими органами требований законодательства в области лицензирования осуществляется специально уполномоченным лицензирующим органом путем проведения плановых и внеплановых проверок. Они, как и другие лицензирующие органы, следят за соблюдением лицензиатами условий лицензии. Надо заметить, что краткий обзор положений основного законодательства в сфере лицензирования, на первый взгляд, представляет собой достаточно четкий механизм регулирования в той или иной сфере. Однако его реализация на практике создает ряд проблем для бизнеса, в том числе излишнюю бюрократизацию и постоянное изменение перечня видов экономической деятельности, подлежащих лицензированию.

Глава 3. Современные проблемы лицензирования по законодательству РФ

3.1. Проблемы предоставления лицензии в Российской Федерации

Вызывает дискуссию количество лицензируемых видов деятельности. С одной стороны, происходит сокращение лицензируемой деятельности (например, в сфере строительства, туризма, туроператорской деятельности), лицензирование заменяется другими способами государственного регулирования (например, аудиторской, оценочной деятельностью и деятельностью в области строительства переходят на саморегулирование).

«С другой стороны, в определенных случаях объем лицензирования расширяется. Так, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [65], вступивший в силу 30 июня, с 2015 года введено лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. Данная мера значительно улучшила регулирование данной сферы общественных отношений, так как многие нарушения в жилищной сфере при управлении многоквартирными домами способствовали увеличению числа недовольных собственников жилья.

«В то же время в данной процедуре лицензирования остаются нерешенные проблемы. Например, не оптимизированы некоторые процедуры лицензирования управления многоквартирными домами. Кроме того, в действующих нормативных правовых актах отсутствует перечень грубых нарушений лицензионных требований» [65].

Анализ Положения о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденного

Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2014 г. № 111013 [66], однозначно свидетельствует о наличии данной проблемы. Принимая во внимание особую важность и значимость рассматриваемой сферы общественных отношений, а также рост числа нарушений, допускаемых управляющими компаниями, считаем необходимым закрепить соответствующий перечень в вышеуказанном Постановлении Правительства.

«Также считаем целесообразным уточнить лицензионные требования к управлению многоквартирными домами. Среди лицензионных требований отсутствуют требования к соответствующей материально-технической базе, наличию квалифицированных кадров среди производственного персонала, не учитываются экономические показатели, такие как задолженность перед ресурсоснабжающими организациями и т.п.» [65]

Поэтому на сегодняшний день получить лицензию проще только что созданной организации, которая вообще никогда не занималась обслуживанием жилья, чем организации, имеющей опыт работы в этой сфере связей с общественностью.

«В связи с этим предлагаем ввести более жесткие лицензионные требования к соискателям лицензии. Например, это могут быть, например, требования о наличии квалифицированных работников эксплуатирующих организаций, соответствующих профессиональному стандарту, с указанием их минимальной численности, аварийно-диспетчерской службы, финансовой гарантии или увеличение размера уставного капитала для лицензиатов» [65].

«Еще одной проблемой является отсутствие административных регламентов для некоторых лицензирующих органов. Так, например, не разработан административный регламент Росздравнадзора о лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркотических растений» [65].

Нового административного регламента госкорпорации «Роскосмос» нет. При лицензировании космической деятельности использует приказ

упраздняемого Федерального космического агентства от 20 марта 2013 г. № 63 «Об утверждении Административного регламента оказания государственных услуг по осуществлению лицензирования космической деятельности» [67].

Следует также отметить несовершенство процедуры административного лицензирования. Это касается, например, получения, переоформления, прекращения действия лицензии юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Частично эти вопросы были решены за счет введения электронной формы осуществления разрешительных процедур; переоформление лицензии без дополнительной подачи документов и т.д.

«В то же время в этой сфере сохраняются указанные проблемы. Согласно части 3 ст. 18 Закона № 99 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», для переоформления лицензии лицензиат должен представить в лицензирующий орган оригинал действующей лицензии. Представленная оригинальная лицензия хранится в лицензионном файле в течение 5 и более лет. В случае принятия решения об отказе в переоформлении лицензии лицензирующий орган обязан вручить или направить заказным письмом уведомление об отказе. При этом законодательством не предусмотрена обязанность лицензирующего органа вернуть оригинал лицензии в случае принятия решения об отказе в ее переоформлении. Это положение негативно влияет на лицензиата, который теряет первоначальную лицензию. Без него лицензиат не может выполнить требования, установленные ч. 3 ст. 18 Закона № 99 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и попытаться перерегистрировать его. В этом случае налицо несомненный пробел, который необходимо устранить как можно быстрее» [65].

«Среди прочего, в настоящее время отсутствует установленная законом процедура прекращения действия лицензии по инициативе соискателя лицензии. В правоприменительной деятельности лицензирующих органов встречаются ситуации, когда после подачи заявления заявитель (соискатель лицензии) хотел отозвать свое заявление в середине лицензионного периода. В

связи с этим предлагаем дополнить пункт 7 ст. 14 Закона № 99 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», закрепляя основания для отказа в выдаче лицензии, указывая на получение заявления о прекращении процедуры лицензирования, либо прописывая в отдельной статье настоящего Закона возможность о прекращении уже начатой процедуры лицензирования по заявлению заявителя (отзыве заявления)» [65].

«Следует согласиться с авторами, считающими, что сегодня можно констатировать явное несоответствие между действующим федеральным законодательством в данной сфере и сложившейся правоприменительной практикой. В сфере лицензирования остается еще много серьезных проблем, требующих безотлагательного вмешательства со стороны государства» [62].

Поддержание экономической системы общества в работоспособном состоянии предполагает гибкие средства государственного воздействия на экономические процессы. Помимо налоговых, финансовых и кредитных рычагов, правил ценообразования, государство применяет и разрешительную систему для отдельных видов экономической деятельности.

Лицензирование является одной из мер государственного регулирования экономических отношений в России. В то же время нормативная база в регулировании многих вопросов лицензирования отдельных видов экономической деятельности отстала от потребностей времени, а практическая деятельность органов, непосредственно занимающихся выдачей лицензий, не в полной мере отвечает ее требованиям.

Необходимость формирования принципиально новой системы государственного управления, в том числе в экономической сфере, совершенствования деятельности государственных органов в этих целях, с одной стороны, и развитие предпринимательства и других видов хозяйствования как гарантия развития всего общества и государства, с другой, определяет актуальность и важность изучения проблем лицензирования хозяйственной деятельности, ее сущности и значения, содержания и объектов,

полномочий должностных лиц по реализации и применению ее правовых норм. Такое исследование необходимо в связи с необходимостью разработки и дальнейшего совершенствования и систематизации хозяйственного законодательства, разработки проектов нормативных правовых актов [70].

Рассматривая проблемы лицензирования в нашей стране, следует отметить, что перечень видов экономической деятельности, подлежащих лицензированию, может быть изменен произвольно, в силу волеизъявления некоторых органов государственной власти, без реального учета необходимости защиты общественных интересов. Имеются недостатки в системе лицензирования отдельных видов профессиональной предпринимательской деятельности, в частности, в сфере телекоммуникаций и денежных услуг.

Основные недостатки заключаются в порядке получения лицензий на отдельные виды деятельности. Так, например, для осуществления хозяйственной деятельности на рынке телекоммуникационных услуг операторам, использующим кабельную связь для предоставления телевизионных программ абонентам, необходимо получить лицензию на вещание, а также лицензию поставщика программных услуг для телевидения и радио. вещание. То есть необходимо пройти двойное лицензирование – деятельность по осуществлению вещания и оказание услуг кабельной связи. Следует отметить, что деятельность в области вещания и деятельность по предоставлению услуг кабельной связи являются двумя разными видами деятельности [69].

Даже с некоторыми изменениями, происходящими в процессе унификации лицензирования и упрощения их механизмов, существует ряд проблем, а именно:

— проблемы, возникающие из-за злоупотребления органов, выдающих лицензии (требование непредусмотренных законодательством документов,

несанкционированные требования перечислять средства во внебюджетные фонды и т.д.);

— проблемы, возникающие в связи с несовершенством правового поля, такие как отсутствие общего законодательного акта, регулирующего сферу лицензирования (на данном этапе эта деятельность прямо или косвенно регламентируется несколькими законами);

— проблемы, возникающие в регионах, такие как недостаточное финансирование, отсутствие официальных разъяснений некоторых нормативных актов и т.д.

Следовательно, разрешительная система в России находится в процессе совершенствования. Об этом свидетельствует большое количество проблем и противоречий при лицензировании отдельных видов экономической деятельности в России, а также противоречивый и сложный процесс формирования системы разрешительных органов.

Для улучшения состояния лицензирования в России происходят такие процессы, как внесение изменений и дополнений в действующие законы, упрощение и изменение порядка выдачи лицензии и др. Ведение успешного бизнеса невозможно без четкой правовой базы, без систематизированной регламентированная система внутренних дел, что приводит к ошибкам в разрешительной системе страны, однако, несмотря на определенные трудности в стране, все еще внедряется новая, более гармоничная, с соответствующими европейскими стандартами, разрешительная система для отдельных видов экономической деятельности.

«Следует согласиться с мнением Станзонь Л.В. о том, что действующий закон, как и предыдущее законодательство, не решает проблему оснований признания того или иного вида деятельности подлежащим лицензированию» [70]. Именно эта нерешенная проблема порождает множество вопросов и сложных ситуаций.

«Первое, на что следует обратить внимание, это отсутствие единого полного перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию. Беда в том, что законодатель не стремится создать такой перечень, провозглашая общей целью сокращение лицензируемой деятельности» [70].

В ст. 12 Закона о лицензировании, на момент подготовки данной статьи названо 50 видов деятельности, подлежащих лицензированию. Но надо иметь в виду, что п. 2 ст. 1 названы еще 11 видов деятельности, на которые анализируемый закон не распространяется, а в пункте 4 этой же статьи приведены три вида деятельности, особенности лицензирования которых, в том числе в части порядка принятия решения о выдаче лицензии, срок ее действия и порядок продления такого срока ее действия, приостановления и возобновления действия лицензии могут устанавливаться федеральными законами.

«В то же время в ст. 12 указано, что введение лицензирования отдельных видов деятельности возможно только путем внесения изменений в перечень, предусмотренный законом. Вряд ли такую позицию законодателя можно считать логически последовательной» [70].

«Ситуацию усугубляют дополнительные указания закона, что лицензирование отдельных видов деятельности прекращается:

- со дня вступления в силу федерального закона, предусматривающего замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием гражданской ответственности;
- в силу федерального закона, предусматривающего установление аккредитации и (или) саморегулирования этого вида деятельности;
- со дня вступления в силу технического регламента, устанавливающего обязательные требования» [70].

«В итоге получается, что в соответствии с действующим законом (точно так же, как и ранее) составить перечень лицензируемых видов деятельности можно только на каждую конкретную дату» [70].

«И это с учетом того, что в законодательстве закрепляется общая идея и тенденция создания единого исключительного перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию. Так, законом установлено, что Правительством Российской Федерации предусмотрено утверждение исчерпывающих перечней работ (услуг), составляющих отдельные виды деятельности, а также исчерпывающих перечней лицензионных требований и документов, представление которых необходимо для получить лицензию. Таким образом, при сокращении общего количества лицензируемых видов деятельности расширяются возможности хозяйствующего субъекта по выбору конкретных работ и услуг, которые он планирует осуществлять при получении лицензии. Соответственно снижаются его затраты, связанные с необходимостью получения нескольких лицензий и выполнения всего комплекса лицензионных требований по виду деятельности в целом. Однако практика показала, что эта общая идея слабо реализуется в отечественной теории и практике» [70].

На наш взгляд, одной из причин такого состояния является теоретическое отсутствие полного определения понятия «вид деятельности».

Несмотря на то, что это понятие вынесено в название закона, оно не находит в нем своего содержательного определения. Определение, данное в п. 3 ст. 4 можно расценивать как пример полного бессодержания, и в таком изложении он недостоин даже критики. Напомним, в нем сказано, что лицензируемый вид деятельности – это вид деятельности, для осуществления которого требуется лицензия на территории Российской Федерации.

Лицензированию подлежат не отдельные операции, а их совокупность, которая и образует понятие «вид деятельности». Содержание лицензируемой деятельности должно включать в себя все действия, договоры, сделки, необходимые для ее осуществления. Обратный вывод приведет к тому, что на один и тот же вид деятельности нужно будет получить несколько видов лицензий.

Для того чтобы приведенные выше судебные решения не казались лишь теоретическими положениями, обратимся к практике реализации лицензионного требования на одном из актуальных судебных примеров.

Например, рассмотрим судебную практику, связанную с лицензированием розничной торговли алкогольными напитками и спиртосодержащей продукцией магазинами беспошлинной торговли. Сюжет решения суда гласит: из представленных в материалах дела заявлений и пояснений следует, что УМВД Росалкогольнадзора по Дальневосточному федеральному округу настаивает на заявленных требованиях, рассматривает событие и Состав административного правонарушения, вменяемого подсудимому, доказан. Заявитель указал, что в 3 и 4 кварталах 2019 года ответчик ввозил алкогольную продукцию на территорию Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС, Союз) для продажи в магазине беспошлинной торговли, однако Компания не имеет лицензии на ввоз алкогольной продукции в течение указанного срока. Данное обстоятельство, по мнению Управления, свидетельствует о нарушении Компанией законодательства в сфере обращения алкогольной продукции и образует состав административного правонарушения, за которое предусмотрена административная ответственность, предусмотренная частью 3 статьи 14.17 УК РФ. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации. Так, обосновывая свое решение, суд приходит к выводу, что указание Общества на то, что порядок ввоза алкогольной продукции при отсутствии надлежащего правового регулирования носит неуточненный характер, судом не принимается, поскольку на усмотрение законодателя в части определения подлежащих лицензированию видов деятельности в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, реализованной в статье 18 Закона N 171-ФЗ. Кроме того, в данном случае проведен анализ разъяснений ФНС России (письмо ФНС от 22 марта 2006 г. N ШТ-6-07/305@), Минфина России (письмо Минфина от 09.06.2016 N 03-07-06/52054, от 23.10.2017 N 03-14-08/69225),

находящихся в свободном доступе, из чего следует однозначный вывод о закупке организацией алкогольной ввоз продукции для последующей ее реализации в розничных сетях через магазины беспошлинной торговли должен осуществляться при наличии лицензии на приобретение, хранение и продажу алкогольной продукции [71].

Подобной судебной практики немало: Постановление от 21 февраля 2020 г. по делу № А51-16473/2019 Арбитражный суд Приморского края [72], Решение от 20 сентября 2021 г. по делу № А27-11535/2021 Арбитражный суд Кемеровской области [73], Решение от 15 апреля 2021 г. по делу № А53-36762/2020 Арбитражный суд Ростовской области [74] и др.

Мотивируя свои решения, судебные органы исходят из того, что письма носят разъяснительный характер, а в их содержании отсутствует силовое-распорядительный характер. Таким образом, разъяснение законодательства соответствует его положениям. Но вопрос здесь не в характере актов Росалкогольрегулирования, а в том, что розничная торговля алкоголем в магазинах беспошлинной торговли подлежит лицензированию или что представляет собой понятие «вид деятельности» применительно к розничной торговле.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать два принципиально важных теоретических вывода, которые могут предопределить решение практических задач.

1. «В соответствии с общей моделью лицензирования и содержанием деятельности в определенной сфере лицензированию подлежит только такой вид деятельности, который не охвачен, не охвачен другими формами контроля; поэтому не следует требовать лицензии не только на покупку, хранение и продажу алкоголя, но даже и на розничную торговлю; лицензирование в сфере беспошлинной торговли – в принципе ненужный механизм, влекущий за собой необоснованные затраты сил и средств и ограничивающий права предпринимателей.

2. Ни в коем случае нельзя лицензировать часть деятельности или требовать несколько лицензий для осуществления одного и того же вида деятельности; поэтому предъявление требований о получении дополнительных лицензий, например, на приобретение или хранение алкогольной продукции, является формированием дополнительных административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности, что противоречит нормативным правовым актам, принятым Правительством РФ» [70].

3.2. Совершенствование законодательства Российской Федерации, регулирующего лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности

Прежде всего, следует обратить внимание на разработку проекта нового Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Так, изменению подлежит и административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии. В частности, в новом проекте КоАП РФ изменены:

Существующая статья 14.1.3. Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии КоАП РФ изменена на «Нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» и включает пять частей:

- Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии на ее осуществление, если такая лицензия обязательна,
- Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований,

– Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с грубым нарушением лицензионных требований,

– Невыполнение указанными в части 1 настоящей статьи лицами обязанностей, предусмотренных правилами осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, в период прекращения действия лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами или ее аннулирования, если указанные лица обязаны надлежащим образом осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами.

Анализируя подобные изменения, следует отметить, что законодатель вводит новое основание для административной ответственности в сфере лицензирования – осуществление предпринимательской деятельности в период прекращения лицензии. Таким образом, это позволит снизить санкционную нагрузку на предпринимателей.

Отдельно следует выделить, что в ныне действующем Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации в полной мере не содержится весь перечень административных правонарушений, связанных с каждым видом лицензирования. Так, например, можно выделить недавно принятое Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2019 г. № 1938 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях и океанариумах» [75]. В настоящее время отдельный состав административного правонарушения за осуществление данного вида предпринимательской деятельности без лицензии отсутствует. Так, предприниматели привлекаются к административной ответственности по ст. 14.1 КоАП РФ.

В новом проекте КоАП РФ определяется отдельный состав административного правонарушения – ч. 2 ст. 19.19 проекта КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах без лицензии, - влекут наложение административного штрафа на должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей - от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей» [76].

Так, появление новых составов административных правонарушений за осуществление предпринимательской деятельности определенного вида без лицензии или с нарушением лицензионных требований видится перспективным развитием административного законодательства. Так, например, здесь справедливо будет заметить, что общественная опасность осуществления различных видов деятельности без лицензии различна, а значит, должны быть предусмотрены различные административные санкции.

Кроме того, в новом проекте КоАП РФ конкретизируется существующая ст. 14.1 КоАП РФ (Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)). Так, например, в ч. 1 ст. 23.1 проекта КоАП РФ в диспозиции правовой нормы указывается следующее: «Незаконное осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации юридического лица, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, - влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч рублей». Указание на отсутствие признаков уголовного деяния позволяет правоприменителю дополнительно обратить внимание на уголовную ответственность, а соответственно, верно квалифицировать деяние.

Также здесь следует подчеркнуть, что законодатель расширяет и дополнения к данной статье следующим пунктом: «Не является административным правонарушением, указанным в части 3 настоящей статьи, осуществление предпринимательской деятельности на основании непереоформленного специального разрешения (лицензии), когда такое переоформление предусмотрено законом, за исключением случаев изменения адресов мест осуществления лицензируемого вида деятельности или перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности». Таким образом, действительно, в совершении административного правонарушения важно установить вину, в тех случаях, когда требуется переоформление лицензии на основании закона, субъект предпринимательской деятельности не является виновным. Таким образом, вступление в юридическую силу данного дополнения позволят более эффективно применять административное законодательство в сфере лицензирования.

Таким образом, система федерального законодательства в сфере лицензирования развивается в направлении совершенствования федеральных законов, принятия новых и одновременно в направлении подзаконного правового регулирования процедур административного лицензирования.

Заключение

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие выводы:

Изучение существующих определений лицензирования бизнеса, их достоинств и недостатков показывает, что каждое из них дает представление только об одной стороне лицензирования бизнеса, которая представляет собой более сложное и многогранное понятие. Разработанный понятийный аппарат является основной составляющей юридической техники, поэтому выработка единого определения понятия лицензирования хозяйственной деятельности и достижение терминологической определенности в нормативных правовых актах лицензирования хозяйственной деятельности является не только необходимым условием правильности научных исследований и дискуссий, но и гарантия эффективности законодательства. Лицензирование – это нормативный набор условий, порядок и порядок выдачи разрешений уполномоченными органами для экспорта и импорта определенных товаров, работ, услуг прав интеллектуальной собственности в соответствующих объемах и строго определенных условиях.

Анализ научной литературы и законодательных актов позволил усовершенствовать понятие лицензирования хозяйственной деятельности путем его определения как средство государственного регулирования хозяйственной деятельности, выраженного в комплексе действий уполномоченных органов государственной власти по официальному признанию соответствия субъекта хозяйствования условиям и характеристикам, необходимым для осуществления определенного вида хозяйственной деятельности дальнейшего контроля соблюдения лицензионных условий. Выделены особенности лицензирования хозяйственной деятельности, раскрывающие его хозяйственно-правовую природу, а именно: это отдельный правовой институт, относящийся к системе хозяйственного права; основой

отношений в сфере лицензирования хозяйственной деятельности есть организационно-хозяйственные обязательства; лицензированию подлежит исключительно хозяйственная деятельность; лицензированию подлежат исключительно виды хозяйственной деятельности, определенные законодательством о лицензировании; лицензирование хозяйственной деятельности является продолжающимся процессом, включающим выдачу лицензии, внесение изменений в нее, контроль за соблюдением лицензионных требований, принятие решения об аннулировании лицензии и т.п.; возможность применения к субъекту хозяйствования особых видов ответственности: остановки действия лицензии и аннулирования лицензии; лицензирование хозяйственной деятельности связано с приобретением субъектом хозяйствования правоспособности в определенных законом случаях.

На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации создана нормативно-правовая база, регламентирующая особенности и порядок лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности. Базовым в данном вопросе является Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», однако его содержание дополняется значительным числом подзаконных нормативно-правовых актов, которыми урегулированы аспекты получения разрешений на ведение отдельных видов хозяйствования. Процесс создания нормативно правовой базы отечественной системы лицензирования отдельных видов хозяйственной деятельности прошел несколько этапов, в ходе которых совершенствовалось нормативное регулирование в этой сфере. На сегодняшний день этот процесс формирования еще не завершился. Существует реальная потребность в доработке действующих нормативно-правовых актов с учетом зарубежного опыта и разработке и утверждении предусмотренных Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»² от 04.05.2011 N 99-ФЗ, но пока не принятых.

Анализ законодательства Германии, Великобритании и Польши в сфере лицензирования позволил выделить общие подходы законодательства этих стран, которые целесообразно учесть в законодательстве России. Следовательно, в законодательстве России следует предусмотреть следующие положения: децентрализация полномочий по выдаче лицензий, утверждение условий лицензирования в пределах региона, индивидуальное профессиональное лицензирование, обеспечение социальной составляющей в процессе лицензирования хозяйственной деятельности, унификация лицензионных требований с общеевропейскими нормами, регулирование общественно опасных видов деятельности (например, азартные игры с помощью лицензирования с установлением жестких требований и тщательного контроля).

Практически лицензии выдаются не на все разновидности хозяйственной деятельности, а только на очень маленький их список. Ни один вид хозяйствования (или производство товаров, оказание услуг, выполнение определенных работ), который не включен в такой список, не является подлежащим обязательному лицензированию. Задачей этого процесса является тщательная проверка субъекта предпринимательской деятельности или другой организации на предмет того, достаточно ли она квалифицированной, ответственной и осведомленной для предоставления определенных услуг или изготовления определенных товаров. Такие услуги или товары по умолчанию оказывают повышенный риск негативного воздействия на окружающую среду и здоровье граждан. Перечень лицензированных видов деятельности до недавнего времени содержал более 120 видов, в последнее время он сократился (до 80 видов). По выводам международных экспертов, все же этот список остается чрезмерным.

Для получения официального разрешения на осуществление хозяйственной деятельности, подлежащей принудительному лицензированию, необходимо подать пакет документов в соответствующий лицензирующий

орган. Разные типы предприятий должны обращаться в разные учреждения, потому что единого лицензионного бюро в нашем государстве пока нет. Здесь следует отметить, что необходимые виды лицензий можно получить в территориальных органах исполнительной власти по месту регистрации субъекта хозяйствования или в центральных органах исполнительной власти. В первом случае разрешение на осуществление лицензионной деятельности будет возможно на территории соответствующего региона или области, во втором – на всей территории России. Отдельного внимания заслуживает вопрос аннулирования лицензии. Аннулирование лицензии на осуществление отдельных видов экономической деятельности следует рассматривать как административно-хозяйственную санкцию - меру организационно-правового характера, применяемую лицензирующим органом к субъекту хозяйствования за нарушение установленных законом правил осуществления, является видом экономической деятельности, подлежащим лицензированию, и направлен на пресечение правонарушения.

Соблюдение хозяйствующими субъектами требований по ведению предпринимательской деятельности определенных видов только при наличии соответствующей лицензии подкрепляется ведением государственного контроля. Государственный надзор за соблюдением лицензирующими органами требований законодательства в области лицензирования осуществляется специально уполномоченным лицензирующим органом путем проведения плановых и внеплановых проверок. Они, как и другие лицензирующие органы, следят за соблюдением лицензиатами условий лицензии. Надо заметить, что краткий обзор положений основного законодательства в сфере лицензирования, на первый взгляд, представляет собой достаточно четкий механизм регулирования в той или иной сфере. Однако его реализация на практике создает ряд проблем для бизнеса, в том числе излишнюю бюрократизацию и постоянное изменение перечня видов экономической деятельности, подлежащих лицензированию.

Можно выделить следующие общие проблемы предоставления лицензий в Российской Федерации:

- чрезмерная численность лицензируемых видов деятельности;
- отсутствие административных регламентов для некоторых лицензирующих органов (например, отсутствие административных регламентов у «Роскосмоса»);
- несовершенство процедуры административного лицензирования (в частности, переоформление лицензии и т.д.);
- в настоящее время отсутствует установленная законом процедура прекращения действия лицензии по инициативе соискателя лицензии.

Обобщая проблематику лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации, надо заметить, что даже с некоторыми изменениями, происходящими в процессе унификации лицензирования и упрощения их механизмов, существует ряд проблем, а именно:

- проблемы, возникающие из-за злоупотребления органов, выдающих лицензии (требование непредусмотренных законодательством документов, несанкционированные требования перечислять средства во внебюджетные фонды и т.д.);
- проблемы, возникающие в связи с несовершенством правового поля, такие как отсутствие общего законодательного акта, регулирующего сферу лицензирования (на данном этапе эта деятельность прямо или косвенно регламентируется несколькими законами);
- проблемы, возникающие в регионах, такие как недостаточное финансирование, отсутствие официальных разъяснений некоторых нормативных актов и т.д.

Следовательно, разрешительная система в России находится в процессе совершенствования. Об этом свидетельствует большое количество проблем и противоречий при лицензировании отдельных видов экономической

деятельности в России, а также противоречивый и сложный процесс формирования системы разрешительных органов.

Для улучшения состояния лицензирования в России происходят такие процессы, как внесение изменений и дополнений в действующие законы, упрощение и изменение порядка выдачи лицензии и др. Ведение успешного бизнеса невозможно без четкой правовой базы, без систематизированной регламентированная система внутренних дел, что приводит к ошибкам в разрешительной системе страны, однако, несмотря на определенные трудности в стране, все еще внедряется новая, более гармоничная, с соответствующими европейскими стандартами, разрешительная система для отдельных видов экономической деятельности.

В соответствии с общей моделью лицензирования и содержанием деятельности в определенной сфере лицензированию подлежит только такой вид деятельности, который не охвачен, не охвачен другими формами контроля; поэтому не следует требовать лицензии не только на покупку, хранение и продажу алкоголя, но даже и на розничную торговлю; лицензирование в сфере беспошлинной торговли – в принципе ненужный механизм, влекущий за собой необоснованные затраты сил и средств и ограничивающий права предпринимателей.

Ни в коем случае нельзя лицензировать часть деятельности или требовать несколько лицензий для осуществления одного и того же вида деятельности; поэтому предъявление требований о получении дополнительных лицензий, например, на приобретение или хранение алкогольной продукции, является формированием дополнительных административных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности, что противоречит нормативным правовым актам, принятым Правительством РФ.

В исследовании также был проанализирован проект КоАП РФ 2021 г., который вносит существенные изменения в административное право Российской Федерации, в том числе, и в сфере лицензирования. Так, в случае

принятия данного нормативно-правового акта, будут образованы отдельные составы административных правонарушений за ведение конкретного вида предпринимательской деятельности без лицензии. Появление новых составов административных правонарушений за осуществление предпринимательской деятельности определенного вида без лицензии или с нарушением лицензионных требований видится перспективным развитием административного законодательства. Так, например, здесь справедливо будет заметить, что общественная опасность осуществления различных видов деятельности без лицензии разниться, а значит, должны быть предусмотрены различные административные санкции.

Кроме того, законодатель вводит новое основание для административной ответственности в сфере лицензирования – осуществление предпринимательской деятельности в период прекращения лицензии. Таким образом, это позволит снизить санкционную нагрузку на предпринимателей.

В заключение следует подчеркнуть, что проблемы лицензирования предпринимательской деятельности требуют внимания, поскольку предпринимательство – основа экономического развития государства. Разрешая вопросы лицензирования в сфере предпринимательства, по мнению автора исследования, следует начинать с основ, а именно, с принятия базового закона, который бы определил общие положения, определения, принципы, исчерпывающий перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются разрешительные документы, общий порядок организации и проведения мероприятий по выдаче разрешений, обращений (в частности, ФЗ «Об основах лицензионной деятельности в РФ»).

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров. — 9-е изд. перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 320 с.
2. Акимов, Л.Ю. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие: науч. изд. / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева - Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. ИНФРА-М. 2015. — 201 с.
3. Антошина Н.Н. Об определении вида деятельности и его лицензировании // Единый налог на вмененный доход: бухгалтерский учет и налогообложение. — 2013. — № 4. — С. 69-72.
4. Багандов А. В. Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. — М., 2008. — 143 с.
5. Барышненкова Е.В. Процесс получения лицензии на деятельность в области воздушного транспорта // Научный вестник МГТУ ГА. — 2005. — №88. — С. 43-53.
6. Барышников Р. А. Понятие лицензирования в российском законодательстве // Вестник магистратуры. — 2013. — №8 (23). — С. 81-86.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. — М.: Эксмо, 2007. — 501 с.
8. Беляева Н. А. Лицензирование деятельности индивидуальных предпринимателей и ответственность за нарушение законодательства о лицензировании // Все для бухгалтера. — 2007. — №23. — С. 54-59.
9. Будникова Ю.Е. Особенности лицензирования предпринимательской деятельности, основанной на использовании природных ресурсов // Право и государство: теория и практика. — 2016. — №11 (143). — С. 71-88.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации // СПС Консультант Плюс

11. Гушин, А. В. Лицензирование предпринимательской деятельности // Вестник МГИУ. Серия «Гуманитарные науки». – № 1. – М.: МГИУ. – 2003. – С. 132.
12. Детковская Т.Н., Ананьева Ж.Д., Коленченко Г.Н., Петухова Е.В. Об изменениях законодательства Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности // Здоровье. Медицинская экология. Наука. – 2012. – №3-4. – С. 32-38.
13. Джамирзе Б.Ю. Вопросы правового регулирования приостановления действия лицензии, выданной юридическому лицу // Гуманитарные и юридические исследования. – 2016. – №1. – С. 53-60.
14. Джамирзе, Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Б.Ю. Джамирзе [Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»], 2018. – 291 с.
15. Диденко К.В., Рудов Д.Н. Расследование преступлений в сфере незаконного предпринимательства // ППД. – 2018. – №2. – С. 84-92.
16. емин А.А. Проблемы методов правового регулирования / В сб. статей: Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. — М.: Юристъ, 2004. – 211 с.
17. Информационное письмо ВАС РФ от 28 октября 1998 г. № СЗ-7/УЗ-819 «О Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС Консультант Плюс
18. Казаков С. В. Порядок представления соискателем лицензии заявления и документов, необходимых для получения лицензии, и их приема лицензирующим органом // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – №2. – С. 92-107.

19. Калинина А.С. Становление и развитие института лицензирования в России // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – №2. – С. 66-75.
20. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022, с изм. от 17.05.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.04.2022) // СПС Консультант Плюс
21. Константинов А.В. Административно-правовой режим лицензирования в России // International scientific review. – 2016. – №18 (28). – С. 45-53.
22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс
23. Корниенко О.В. Компетенция подразделений полиции, осуществляющих лицензирование частной детективной и охранной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2011. – 387 с.
24. Куликова Т.В. Лицензирование как форма реализации исполнительной власти : диссертация... кандидата юридических наук : 12.00.14 Ростов-на-Дону, 2007. – 198 с.
25. Ласкина, Н.В. Комментарий к Федеральному закону. О лицензировании отдельных видов деятельности от 04.05.2011 99-ФЗ. / Н.В.Ласкина, О.В. Степаненко. - Специально для системы ГАРАНТ, 2011. – 183 с.
26. Лицензирование предпринимательской деятельности [Электронный ресурс]. – URL: <http://portal.b14.ru/gid-predprinimatelya/kak-nachat-svoj-biznes/litsenzirovanie-predprinimatelskoj-deyatelnosti/>
27. Лицензия бизнеса за границей [Электронный ресурс]. – URL: <https://fbs-tax.com/business-support/business-licensing/>
28. Мельничук Г.В. Лицензируемый вид деятельности в США: право или привилегия // Проблемы экономики и юридической практики. – 2011. – №1. – С. 85-92.

29. Мельничук Г.В. Формирование лицензирования как правового института в США // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – №2. – С. 54-59.
30. Олейник О.М. Лицензирование предпринимательской деятельности: проблемы теории и практики // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2012. – №4. – С. 102-110.
31. Ольшевская А.В., Попович О.М. Актуальные проблемы института лицензирования в административном праве России // Вестник экономической безопасности. – 2016. – №4. – С. 92-95.
32. Панов А.Б. Некоторые вопросы лицензирования // Российская юстиция. – 2013. – № 9. – С. 56-62.
33. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 N 1490 (ред. от 30.11.2021) «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности») (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // СПС Консультант Плюс
34. Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 N 957 (ред. от 14.09.2021) «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // СПС Консультант Плюс
35. Прасолов, А.Р., Добровинская А.В. К вопросу о лицензировании деятельности индивидуальных предпринимателей // Вестник юридического факультета. 2016. С. 86-92.
36. Предпринимательское право [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. Н. М. Коршунова, Н. Д. Эриашвили, П. В. Алексия.- 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 543 с.
37. Предпринимательское право: Учебное пособие / Н.Д. Макаров. 2-е изд., испр. и доп. – М.: ИД ФОРУМ: НИЦ Инфра-М, 2013. – 153 с.

38. Предпринимательство. Организация и экономика малых предприятий: Учебник / Н.Г. Забродская. – М.: Вузовский учебник: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 198 с.
39. Принудительное лицензирование: зарубежный опыт [Электронный ресурс]. – URL: <https://itpc-eeca.org/2018/01/24/prinuditelnoe-litsenzirovanie-zarubezhnyj-opyt/>
40. Расаева Х.А. Вопросы современной юриспруденции: материалы XXVIII международной заочной научно-практической конференции. (28 августа 2013 г.) – Новосибирск: Изд. СибАК, 2013. – С. 24-29.
41. Рассолов, М. М. Коммерческое право [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Коммерция (торговое дело)» / М. М. Рассолов; под ред. М. М. Рассолова, П. В. Алексия, И. В. Петрова. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. С. 45. Чернов, В. А. Экономический анализ: торговля, общественное питание, туристский бизнес [Электронный ресурс] : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / В. А. Чернов; под ред. М. И. Баканова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИДАНА, 2012. – 291 с.
42. Свиридова, Е.А. Открытая лицензия как правомерное действие правообладателя по установлению пределов свободного использования произведения [Текст] // Новый юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 60-63.
43. Сидорова, Н.С., Мельникова О.И. Новый закон о лицензировании [Текст] // Безопасность труда в промышленности. – 2011. № 11 – С. 43-48.
44. Соболев О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. – 187 с.
45. Солошенко Л.А. Проблемы законодательства о лицензировании // Государственная служба и кадры. – 2020. – №1. – С. 92-98.

46. Спектор Е.И. Правовые иллюзии и реалии Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 76-84.
47. Субанова Н. В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2012. – 298 с.
48. Субанова, Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. – М.: Статут, 2011. – 401 с.
49. Сургутсков В. И. Приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Современное право. – 2008. – № 6. – С. 82-85.
50. Титова Е.В. О понятии, предмете и месте лицензирования отдельных видов деятельности в системе права // Вестник ЧелГУ. – 2001. – №1. – С. 43-49.
51. Титова, Е.В. О понятии, предмете и месте лицензирования отдельных видов деятельности в системе права // Вестник ЧелГУ. – 2001. – №1. – С. 89-95.
52. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // СПС Консультант Плюс
53. Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 N 129-ФЗ (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс
54. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 N 294-ФЗ (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс
55. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс

56. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс
57. Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22.11.1995 N 171-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс
58. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс
59. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 N 99-ФЗ (последняя редакция) // СПС Консультант Плюс
60. Хуторецкий, Р.Б. Совершенствование законодательства о лицензировании в Российской Федерации // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – М., 2000. – № 30. – 198 с.
61. Чертухина, О.Б., Шишин Г.Г. О лицензировании отдельных видов деятельности в регионе РФ // Проблемы стандартизации в здравоохранении. – 2015. – № 5-6. – С. 9-16.
62. Чистякова, Л.В. Комментарий к Федеральному закону 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» / Л.В. Чистякова – «Гросс-Медиа»: РОСБУХ, 2015. – С. 67.
63. Эриашвили, Н.Д., Барков, А.В., Харитонов, Ю.С. Предпринимательское право: учебное пособие. – М.: Юнити-Дана, 2014. – 398 с.
64. Мельничук Г.В. Формирование лицензирования как правового института в США // Пробелы в российском законодательстве. 2011. №2. С. 54.
65. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими

- силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»
// СПС Консультант Плюс
66. Постановление Правительства РФ от 28.10.2014 N 1110 (ред. от 05.02.2022) «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» // СПС Консультант Плюс
67. Приказ Роскосмоса от 20.03.2013 N 63 «Об утверждении Административного регламента Федерального космического агентства по предоставлению государственной услуги по осуществлению лицензирования космической деятельности» // СПС Консультант Плюс
68. Стандзень Л.В. Система федерального законодательства о лицензировании: проблемы и перспективы законодательного регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. №12 (97). С. 142-151.
69. Проблематика и совершенствование законодательства в сфере лицензирования предпринимательской деятельности [Электронный ресурс]. – URL: <https://legalbook.ru/grazhdanskoe-pravo/549-problematika-i-sovershenstvovanie-zakonodatelstva-v-sfere-licenzirovaniya-predprinimatelskoj-deyatelnosti.html>
70. Стандзень Л.В. Особенности административной ответственности за нарушение законодательства о лицензировании // Вестник Московского университета МВД России. 2019. №1. С. 43-56.
71. Решение от 23 июня 2020 г. по делу № А51-3958/2020. Арбитражный суд Приморского края [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/LyMtwTrq2td8>
72. Постановление от 21 февраля 2020 г. по делу № А51-16473/2019. Арбитражный суд Приморского края [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/1pLVSMA6AS58/>
73. Решение от 20 сентября 2021 г. по делу № А27-11535/2021. Арбитражный суд Кемеровской области [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/D9dFkHARWQQ4/>

74. Решение от 15 апреля 2021 г. по делу № А53-36762/2020 Арбитражный суд Ростовской области [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/JSSzkyKOZb4/>?

75. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2019 г. № 1938 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях и океанариумах» // СПС Консультант Плюс

76. Проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. – URL: https://storage.consultant.ru/ondb/attachments/202005/30/Proekt_novogo_KoAP_2905_Umz.pdf