

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра гражданского права и процесса

**Лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности:  
вопросы теории и практики**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

студентки 3 курса 362 группы  
направления подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»  
юридического факультета

Волковой Юлии Анатольевны

Научный руководитель  
доцент кафедры гражданского  
права и процесса к.ю.н.

\_\_\_\_\_

*подпись, дата*

С.Н. Соловых

Заведующий кафедрой  
гражданского права и процесса  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

*подпись, дата*

Е.Н.Тогузаева

Саратов  
2023

## **Введение**

### **Актуальность темы исследования.**

Лицензирование предпринимательской деятельности является одним из рычагов усиления воздействия на хозяйствующие субъекты и повышения уровня управляемости процессами, происходящими в экономике России. Простая, эффективная и стабильная система лицензионных отношений – один из важнейших факторов динамичного развития предпринимательства как одного из основных условий повышения уровня жизни людей.

Формирование в России рыночной экономики вызывает необходимость постоянного совершенствования и поиска новых правовых средств государственного регулирования предпринимательской деятельности. При этом воздействие на субъекты предпринимательской деятельности реализуется в форме обязательных требований, которые предъявляются к ним на разных стадиях осуществления определенных видов предпринимательской деятельности. В ряду таких требований установлено и требование, состоящее в необходимости получения предпринимателем лицензии. Причем регламентация этого требования, как на уровне законодательных актов, так и принимаемыми в соответствии с ними подзаконных нормативных актов, позволяет утверждать, что сложился правовой институт лицензирования предпринимательской деятельности.

Рассмотрение проблем лицензирования предпринимательской деятельности является достаточно актуальным, поскольку значительное число видов предпринимательской деятельности подлежит лицензированию. Также в современных условиях развития предпринимательства в России актуальной является проблема контроля государства в лице различных органов за деятельностью хозяйствующих субъектов. Этот контроль преследует двоякую цель. Во-первых, с помощью контроля происходит упорядочение создания и деятельности предпринимателей. Так, с помощью контроля, избегается создание "фирм-однодневок", не способных отвечать по

своим обязательствам, тем самым государство охраняет права и свободы своих граждан. Во-вторых, государство стремится извлечь доход для себя и защитить свои права, монополии на наиболее приоритетные виды деятельности.

Как справедливо отмечает Е.И. Спектор, существующий механизм лицензирования отдельных видов деятельности постоянно подвергается критике ввиду его очевидных недостатков.

В 2011 г. принят новый Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 №99-ФЗ (далее – Закон о лицензировании)<sup>1</sup>, который является уже третьим по счету и в который неоднократно вносились изменения и дополнения. Хотя количественный состав лицензируемых видов предпринимательской деятельности существенным образом уменьшился после вступления в действие закон, влияние этого института на деятельность предпринимателей несомненно велико. Складывающиеся при этом отношения требуют не только адекватного нормативного регулирования, но и серьезного теоретического осмысления.

Необходимо признать, что существующее нормативно-правовое регулирование лицензирования предпринимательской деятельности не является совершенным. Нормы Закона о лицензировании 2011 года не обеспечивают в полной мере регламентацию этого правового института, не установлен общий перечень лицензируемых видов предпринимательской деятельности, для его уяснения необходимо обращаться к иным законодательным актам, в которых определен также и порядок лицензирования таких видов предпринимательской деятельности.

Недостаточность правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности проявляется и в отсутствии общего понятийного аппарата этого института, что представляет определенную

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. — 09.05.2011. — № 19. — Ст. 2716

сложность его практического применения. В частности, понимание лицензии как специального разрешения, данного в Законе о лицензировании 2011 года, не всегда прослеживается в иных законодательных актах, действующих в сфере лицензирования предпринимательской деятельности. Отсутствие общего понятийного аппарата негативным образом влияет и на определение контрольных полномочий лицензирующих органов. Так, в соответствии с Законом о лицензировании 2011 года предусмотрена возможность приостановления действия и аннулирования лицензий лицензирующими органами в случаях выявленных нарушений, согласно же иным законодательным актам возможен отзыв лицензии, ограничение ее действия, аннулирование и приостановление также возможно, но уже по другим основаниям. Это только незначительная часть существующих проблем.

В настоящей работе сделана попытка выявить и теоретически осмыслить недостатки нормативно-правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности и предложить пути реформирования соответствующего регулирования.

Указанные обстоятельства определяют актуальность проблемы, ее научное и практическое значение и обуславливают выбор данной темы.

**Степень научной разработанности темы.** Современное состояние исследований в области правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности характеризуется наличием научных работ, анализирующих лицензирование предпринимательской деятельности как самостоятельного административно-правового института. Это работы отечественных авторов в сфере лицензирования, таких как: Ю.С. Артамонова, И.А. Блинец, Н.А. Боровинская, И.В. Ершова, Н.В. Корлякова, Е.И. Спектор Н.В. Субанова и др.

Кроме того, лицензирование предпринимательской деятельности рассматривается наряду с иными правовыми средствами государственного регулирования предпринимательской деятельности в исследованиях С.В. Игнатевой, К.Б. Комарова, Д.В. Уткина, В.Д. Мельгунова и др.

**Объектом** данной работы является правовое регулирование отношений в сфере лицензирования предпринимательской деятельности в **Российской Федерации**.

**Предметом** исследования стали нормативно-правовые акты, регламентирующие общие и специальные вопросы лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации, исследования ведущих ученых-юристов в области гражданского, предпринимательского права и административного права, а также теории государства и права.

**Цель** настоящей работы состоит в том, чтобы на основе теории гражданского, предпринимательского и административного права провести комплексное исследование проблем правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Исходя из указанной цели, ставятся следующие **задачи**:

1. Исследовать понятие и принципы лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации.
2. Изучить виды лицензий, предоставляемых на осуществление предпринимательской деятельности в Российской Федерации.
3. Определить предпринимательскую деятельность, подлежащую лицензированию и критерии ее отнесения.
4. Описать процедуру лицензирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации.
5. Проанализировать порядок приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии и аннулирования лицензии в Российской Федерации.

6. Обозначить компетенцию органов власти Российской Федерации в сфере лицензирования предпринимательской деятельности.
7. Проанализировать санкции и ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов о лицензировании предпринимательской деятельности.

**Структура работы:** Цель и задачи написания работы определили ее структуру, которая состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

**Методологическую основу** работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, статистический методы. С помощью функционального метода познания исследовались органы власти в сфере лицензирования предпринимательской деятельности. При помощи формально-юридического метода изучался порядок приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии и ее аннулирования.

**Теоретической основой** исследования являются научные труды отечественных правоведов как в области общей теории права, так и отраслевых юридических наук, связанных с лицензированием предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

**Научная новизна** работы состоит в комплексном исследовании института лицензирования предпринимательской деятельности. В рамках данной работы проанализированы теоретические проблемы действующего нормативно-правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности, сформулированы конкретные предложения по совершенствованию такого регулирования.

**Научная значимость** работы определяется выбором темы и подходом к ее исследованию. Теоретические выводы и практические рекомендации, обоснованные в работе, развивают и дополняют отдельные положения науки предпринимательского права, могут быть использованы при совершенствовании действующего нормативного регулирования в области лицензирования предпринимательской деятельности, в правоприменительной деятельности.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **положения, выносимые на защиту**:

1. Теоретические подходы к пониманию лицензирования предпринимательской деятельности различны. По мнению Ж.А. Ионовой, лицензирование является формой легитимации предпринимательства. Эта точка зрения наиболее часто встречается в литературе. В качестве элемента легитимации лицензирование предпринимательской деятельности может рассматриваться только в том случае, если хозяйствующий субъект намерен осуществлять лицензируемый вид предпринимательской деятельности. Еще одно мнение, заслуживающее внимание, принадлежит О. Олейнику. Он считает, что лицензирование – это правовой режим начала и осуществления отдельных, признанных законодательством, видов предпринимательской деятельности, предполагающий: государственное подтверждение и определение пределов права на ведение хозяйственной деятельности; государственный контроль за осуществлением деятельности; возможность прекращения деятельности по особым основаниям органами государства.

По нашему мнению эти теоретические подходы к пониманию и, следовательно, к изучению лицензирования предпринимательской деятельности взаимосвязаны, они дополняют друг друга, отсутствие какого-либо из них не позволит всесторонне и полно проанализировать проблемы лицензирования предпринимательской деятельности.

2. Недостаточность правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности проявляется в отсутствии общего

понятийного аппарата этого института, что представляет определенную сложность его практического применения. Отсутствие общего понятийного аппарата негативным образом влияет и на определение контрольных полномочий лицензирующих органов.

3. Критерием отнесения отдельных видов деятельности к лицензируемым видам деятельности, помимо указанного в Законе о лицензировании, является возможность воздействия при осуществлении такой деятельности на неограниченное число лиц и вовлечение их в эту деятельность, влияние на имущественные интересы этих лиц.

4. Термин «лицензионные требования и условия» может быть заменен термином «лицензионные требования», поскольку «требования» более общее понятие по отношению к понятию «условия». Лицензионные требования - это совокупность установленных специальными законами и положениями о лицензировании конкретных видов деятельности правил, соответствие которым является условием предоставления лицензии соискателю, их выполнение также обязательно для лицензиата при осуществлении лицензируемого вида предпринимательской деятельности.

При определении лицензионных требований необходимо конкретно указывать, кому они адресуются: соискателю лицензии или лицензиату.

5. Перечень оснований применения санкций за нарушение требований нормативных правовых актов о лицензировании предпринимательской деятельности должен содержаться в законодательных актах и носить закрытый характер. Основания применения таких санкций следует определять четко и конкретно, не допуская возможности выбора уполномоченным органом различных вариантов решения вопроса об их применении.

6. Необходимо разработать специальные нормы в действующем законодательстве о порядке лицензирования в условиях пандемийных ограничений и иных особых (чрезвычайных) обстоятельствах, с целью

быстрого реагирования в правовой и экономической сферах предпринимательской деятельности.

7. В связи с активной цифровизацией экономики России и её дальнейшего развития, мы считаем верным переводение лицензирования отдельных видов деятельности на реестровую модель предоставления государственных услуг, что ускорит совершенствование процедуры предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности.

## Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы магистерской работы, практическая значимость исследования, определяются цели и задачи, осуществляется выбор предмета и объекта исследования. Формулируются положения выносимые на защиту.

В **первой главе** произведен обзор общих положений лицензирования предпринимательской деятельности.

В частности **первый параграф первой главы** посвящён понятиям и принципам лицензирования предпринимательской деятельности.

Во **втором параграфе первой главы** дано определение понятия лицензии , перечислены и описаны виды лицензий, классифицируемые по различным основаниям . Определены специальные нормы, принятые законодательной властью, которые регламентируют деятельность лицензирования в условиях пандемийных ограничений и иных особых (чрезвычайных) обстоятельствах.

В **третьем параграфе первой главы** определена предпринимательская деятельность, подлежащая лицензированию. Изучены критерии и основания отнесения предпринимательской деятельности к лицензируемой.

Во **второй главе** рассмотрена организация и осуществление процедуры лицензирования.

В **первом параграфе второй главы** поэтапно изложена процедура лицензирования предпринимательской деятельности. Детально описана форма и порядок подачи заявления соискателя в лицензирующий орган, документы необходимые для предоставления лицензии, основания для отказа и порядок получения и регистрации полученных разрешений.

Во **втором параграфе второй главы** рассмотрен порядок приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии и аннулирования лицензий.

**В третьем параграфе второй главы** раскрыты проблемы, возникающие при предоставлении лицензии на осуществление предпринимательской деятельности. Проанализированы проблемы: определения понятия «лицензионные требования и условия»; существования двух режимов предоставления лицензий - разрешительного и заявительного; проблемы порядка уплаты и установлением размера лицензионного сбора, взимаемого за предоставление лицензии.

**В третьей главе** раскрыта тема государственного воздействия в сфере лицензирования предпринимательской деятельности.

**В первом параграфе третьей главы** определена компетенция органов власти в сфере лицензирования предпринимательской деятельности, в частности осуществление лицензирования конкретных видов деятельности, проведение мониторинга эффективности, утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписок из реестров лицензий и других используемых в процессе лицензирования документов.

**Во втором параграфе третьей главы** изложены санкции и ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов о лицензировании предпринимательской деятельности. Приведены примеры из судебной практики.

**В заключении** представлены результаты настоящего исследования, в том числе обобщаются основные положения и представляются выводы.

## **Заключение**

На основе проделанной работы приходим к выводу, что процедуры лицензирования являются одной из самых распространенных форм разрешительных административных процедур.

Лицензирование отдельных видов деятельности – это необходимая процедура, введенная государством в целях обеспечения безопасности страны и ее граждан, поэтому государство должно постоянно контролировать такие виды деятельности, которые в силу своей специфики могут представлять повышенную опасность для окружающих, требуют специальных познаний для их осуществления. То есть, под лицензируемыми видами деятельности подразумеваются такие виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне государства и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Общими признаками для правоотношений лицензирования являются:

- наличие косвенного запрета на осуществление данной деятельности без специального разрешения;
- осуществление государственными органами административной юрисдикции в отношении организационно не подчиненных субъектов;
- контроль государственных органов за соблюдением субъектами правил и условий соответствующей деятельности при ее санкционировании или осуществлении;
- применение принудительных мер для прекращения или недопущения нарушения правил, условий разрешенной деятельности.

В процессе выполнения магистерской работы выявлена необходимость решение вопроса о критериях лицензирования того или иного вида деятельности. Причем вопрос этот должен быть решен не формальным образом, как в действующем Законе о лицензировании, с использованием общих фраз и формулировки «о невозможности регулирования иными методами, кроме как лицензирование», а обстоятельно и четко; такие критерии должны быть сформулированы конкретно, некоторые предложения в этом направлении были представлены в данном исследовании.

В работе исследованы не только проблемы, связанные с теоретическими основами лицензирования (понятие, принципы, некоторые аспекты порядка проведения), но и практика правового регулирования. Рассмотрение ряда вопросов теории государственного управления позволили изложить проблемы лицензирования и с иной точки зрения, проанализировать соотношение лицензирования предпринимательской деятельности с иными средствами государственного регулирования.

Было выявлено, что теоретические подходы к пониманию лицензирования предпринимательской деятельности различны. По нашему мнению теоретические подходы к пониманию и, следовательно, к изучению лицензирования предпринимательской деятельности взаимосвязаны, они дополняют друг друга, отсутствие какого-либо из них не позволит всесторонне и полно проанализировать проблемы лицензирования предпринимательской деятельности.

Термин «лицензионные требования и условия» следует заменить термином «лицензионные требования», поскольку «требования» более общее понятие по отношению к понятию «условия». При определении лицензионных требований необходимо конкретно указывать, кому они адресуются: соискателю лицензии или лицензиату.

Проанализировав научные статьи и нормативно-правовые акты пришли к следующему, при выборе правовых средств для осуществления государственного регулирования определенного вида или направления

предпринимательской деятельности нужно исходить из необходимости использования как можно меньшего количества средств такого регулирования. При изложении вопросов, связанных с принципами лицензирования предпринимательской деятельности, мы отмечали, что применение лицензирования предпринимательской деятельности должно быть обоснованным и ограничено целями введения такого правового института.

В целом стоит отметить, что контроль за деятельностью лицензиатов является необходимой формой государственного воздействия, осуществляемого в сфере лицензирования предпринимательской деятельностью.

В ходе исследования была также выявлена необходимость разработать специальные нормы в действующем законодательстве о порядке лицензирования в условиях пандемийных ограничений и иных особых (чрезвычайных) обстоятельствах, с целью быстрого реагирования в правовой и экономической сферах предпринимательской деятельности.

В связи с активной цифровизацией экономики России и её дальнейшего развития, мы считаем верным переводение лицензирования отдельных видов деятельности на реестровую модель предоставления государственных услуг, что ускорит совершенствование процедуры предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности.

Следует также указать, что судебные органы власти защищают права и законные интересы предпринимателей и государства в лице компетентных органов власти в сфере лицензирования предпринимательской деятельности. Суды могут применять санкции и соответствующие меры ответственности, определенные Законом о лицензировании, некоторыми специальными законодательными актами, действующими в этой сфере, Гражданским кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, Уголовным кодексом РФ.

Обратим внимание, что ряд санкций органы власти, наделенные полномочиями по лицензированию, применяют самостоятельно, то есть во внесудебном порядке, а некоторые санкции могут применяться только в судебном порядке.

Перечень оснований применения санкций за нарушение требований нормативных правовых актов о лицензировании предпринимательской деятельности должен содержаться в законодательных актах и носить закрытый характер. Основания применения таких санкций следует определять четко и конкретно, не допуская возможности выбора уполномоченным органом различных вариантов решения вопроса об их применении.

Представляется, что избранная структура работы, в которой лицензирование рассматривается в двух аспектах, с одной стороны, как одно из правовых средств государственного регулирования экономики, а, с другой, - как комплексный институт, показала всю сложность и многогранность указанной проблемы. При этом существующее нормативное регулирование не всегда отражает отмеченные моменты и нуждается в определенном пересмотре. Некоторые предложения, касающиеся совершенствования нормативно-правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности, были изложены в выпускной работе.