

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Джамирзе Бэла Юнусовна

**МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ,
ПРИМЕНЯЕМЫЕ К ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ В СВЯЗИ С
НАРУШЕНИЯМИ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, профессор
Соколов А.Ю.

Саратов – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Общая характеристика мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований.....	16
1.1. Правоотношения в сфере лицензирования как объект административно-правовой охраны	16
1.2. Понятие, содержание и виды мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования.....	48
1.3. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований, в истории отечественного законодательства о лицензировании.....	76
Глава 2. Отдельные меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам, нарушающим лицензионные требования	96
2.1. Приостановление действия лицензии, выданной юридическому лицу.....	96
2.2. Аннулирование лицензии, выданной юридическому лицу.....	120
2.3. Правовое регулирование применения мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований по законодательству государств ближнего зарубежья.....	146
Заключение	170
Библиографический список использованной литературы.....	176
Приложение.....	199

Введение

Актуальность темы исследования. Применение мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований является одним из наиболее проблемных направлений деятельности государственных органов исполнительной власти, а также судей, поскольку, с одной стороны, государством должна быть гарантирована установленная Конституцией Российской Федерации свобода экономической деятельности, а с другой – такая свобода не должна причинять ущерб правам и свободам граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства и иным охраняемым законом благам. Реализация административно-принудительных мер в лицензионной сфере должна быть построена на соблюдении баланса интересов организаций как хозяйствующих субъектов и иных участников правоотношений, интересы которых могут быть затронуты в ходе осуществления лицензируемой деятельности.

Текущее состояние административно-деликтного законодательства и законодательства о лицензировании не способствует в полной мере достижению такого баланса, поскольку, несмотря на неоднократное реформирование законодательства в лицензионной сфере, оно до конца не было систематизировано и допускает в отдельных случаях нормативное установление мер административного принуждения, применяемых за нарушение лицензионных требований, на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Это обусловлено наличием видов деятельности, осуществление лицензирования которых находится вне рамок Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ (далее - Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности).

С отсутствием единых систематизированных правил в сфере лицензирования связано также наличие различных оснований, порядка и

¹ СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716; 2018. № 1. (Ч. I). Ст. 87.

субъектов применения к юридическим лицам таких мер административного принуждения, как приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии, которые в соответствии с вышеуказанным законом могут быть реализованы после назначения административного наказания, а по иному законодательству – вне связи с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях. Федеральным законодательством предусмотрены и различные субъекты применения аннулирования лицензии (отзыва лицензии), включая как органы как судебной, так и исполнительной власти, а также Банк России.

Актуальным является вопрос и о сущности мер административного принуждения в виде приостановления действия лицензии и её аннулирования. Позиция арбитражных судов, выраженная в многочисленных актах правосудия, состоит в том, что эти меры по своей природе имеют характер итоговых карательных санкций, что требует установления вины юридических лиц, допустивших нарушение лицензионных требований и условий. Вместе с тем в число административных наказаний они не входят, что обуславливает целесообразность поиска вариантов усовершенствования административно-деликтного законодательства с обращением, в том числе и к законодательному опыту государств ближнего зарубежья.

В перечисленных выше вопросах наглядно просматривается актуальность представленной темы исследования, ее своевременность и значимость в совершенствовании нормативно-правового регулирования, что диктуется наличием проблем в установлении и применении мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями ими лицензионных требований, и указывает на необходимость рассмотрения ее с различных точек зрения, не ограничиваясь научно-теоретической или только практической сторонами вопроса.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы, связанные с применением мер государственного принуждения, нашли отражение в исследованиях, проводимых в начале прошлого века, такими авторами, как,

например, Андреевский И.Е., Белявский Н.Н., Гессен В.М., Елистратов А.И., Ивановский В.В., и др.

В советский период проблемы административного принуждения освещались в работах Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, А.П. Ключниченко, Д.В. Коваля, С.Н. Кожевникова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, О.Э. Лейста, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, И.Т. Тарасова, А.П. Шергина и др., которые основывались на результатах научных разработок, проводимых исследователями общей теории права, среди которых С.С. Алексеев, О.С. Йоффе, М.Д. Шаргородский, Л.С. Явич и многие другие.

В этом направлении работают и многие современные исследователи, среди которых, прежде всего, следует выделить А.Б. Агапова, А.П. Алёхина, А.М. Волкова, Е.К. Глушко, А.С. Дугенца, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина и др.

Общие и частные вопросы правоприменительной деятельности, связанные с применением различных мер административного принуждения, исследовались в работах Бельского К.С., Гречкиной О.В., Каплунова А.И., Кононова П.И., Кони́на Н.М., Майорова В.И., Макарейко Н.В., Максимова И.В., Манохина В.М., Мелехина А.В., Никифорова М.В., Осинцева Д.В., Рогачевой О.С., Склярва И.А., Соколова А.Ю., Умрихиной Е.И., Хадыкиной Е.В., Черновой О.А. и др.

Вместе с тем в исследованиях Мильшина Ю.Н., Рыльской М.А., Сидорова Э.Т., Спектор Е.И., Хуторецкого Р.Б. и ещё целого ряда учёных, предметом исследования которых являются различные проблемы административного права, имеются попытки применения системного подхода к решению вопросов правового регулирования лицензирования как метода государственного управления. Так, Кнутов А.В. и Чаплинский А.В. в своей работе, проведя анализ системы лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемых в сфере экономики, как части общей системы административно-правовых режимов, посредством которых осуществляется регулирование экономики, выдвинули идею о том, что замена лицензирования

иными административно-правовыми режимами как системообразующий фактор, способствует во многих случаях сохранению или даже увеличению объема административного давления.

Отдельным вопросам административно-правового регулирования в области экономики, в том числе лицензирования предпринимательской деятельности посвящены работы современных ученых, например, Гречкиной О.В., Курпаяниди К.И., Мельничука Г.В., Рубановой Н.А., Ястребова О.А. и др. Различные аспекты конкретных мер принуждения, применяемых в отношении юридических лиц, нарушающих требования и условия осуществления предпринимательской деятельности, рассматривались в исследованиях, например, Брунера Р.А., Левченко О.В., Парция Я.Е.

Однако в настоящее время отсутствует целостное исследование, посвящённое рассмотрению комплекса вопросов, связанных с применением мер административного принуждения в отношении юридических лиц, допускающих нарушения лицензионных требований. Поэтому образовалась необходимость в исследованиях с такой методологией, которая может способствовать расширению научных знаний в этой сфере и обеспечить системное исследование как лицензионной деятельности в целом, так и вопросов применения мер административного принуждения в отношении юридических лиц в сфере лицензирования в частности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе применения мер административного принуждения к юридическим лицам в сфере лицензирования.

Предмет исследования представлен нормами административного права, посредством которых устанавливаются основания и порядок применения в отношении юридических лиц мер административного принуждения в связи с нарушениями лицензионных требований.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью представленного исследования предполагается разработка обоснованных результатами научного анализа практических предложений в сфере

совершенствования нормативно-правового регулирования мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам, допускающим нарушения лицензионных требований.

Для реализации поставленной цели в диссертации определены следующие конкретные **задачи исследования**:

- охарактеризовать общественные отношения в сфере лицензирования как объект административно-правовой охраны;

- рассмотреть понятие, содержание и виды мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам, допускающим нарушения лицензионных требований;

- определить исторические предпосылки формирования системы лицензирования в Российской Федерации и мер административного принуждения, применяемых в отношении юридических лиц, допускающих нарушения лицензионных требований;

- исследовать проблемы нормативно-правового регулирования и практического применения приостановления действия лицензии, выданной юридическому лицу;

- проанализировать нормативно-правовое регулирование и проблемы применения аннулирования лицензии, выданной юридическому лицу;

- исследовать законодательные подходы к определению видовой принадлежности административно-принудительных мер, связанных с приостановлением действия или аннулированием лицензии, в государствах ближнего зарубежья;

- сформулировать предложения, направленные на усовершенствование отечественного законодательства, регламентирующего меры административного принуждения, применяемых к юридическим лицам, допускающим нарушения лицензионных требований.

Методологической основой диссертации в связи с многозначностью и динамизмом изучаемых в работе явлений для диссертанта стало использование различных методологических подходов, примененных на различных

смысловых уровнях - формально-логическом, системно-структурном, технико-юридическом, конкретно-историческом, сравнительно-правовом и иных, характерных в том числе и для юридической науки, совокупное использование которых позволило прийти к решению задач, поставленных данным диссертационным исследованием.

Так, при выработке формулировок ряда дефиниций, затрагивающих сферу лицензирования и меры административного принуждения, применяемые в этой сфере, использовался формально-логический метод; проведен анализ действующих федеральных нормативных правовых актов в плане наличия возможности дальнейшего усовершенствования норм, регулирующих применение мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований.

Использование системно-структурного метода позволило определить в системе мер административного принуждения место приостановлению действия лицензии и аннулированию лицензии.

Конкретно-исторический метод был задействован для исследования нормативных правовых актов Российской империи и Союза ССР, регламентировавших лицензирование отдельных видов хозяйственной деятельности и меры административного принуждения, применяемые при их нарушении.

Благодаря сравнительно-правовому методу были выявлены современные тенденции развития законодательства государств ближнего зарубежья об административных правонарушениях, а также о лицензировании, что может способствовать заимствованию позитивного зарубежного опыта регламентации мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования.

Теоретическая основа исследования. Рассмотрение проблем установления и применения мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований носит синтетический характер, характеризуется широким подходом к достижениям

различных отраслей юридической науки, основное концептуальное ядро базируется на выводах общей теории государства и права, а также на использовании современных результатах теоретико-методологических исследований таких наук, как конституционное и административное право.

Нормативная основа исследования характеризуется многогранностью и представлена как официальными документами (Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и подзаконными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации), регулирующими отдельные вопросы применения мер административного принуждения к юридическим лицам в сфере лицензирования, так и законодательными и иными нормативно-правовыми актами зарубежных государств – бывших республик в составе Союза ССР по состоянию на 30 апреля 2018 г.

Эмпирическую базу исследования составили материалы практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, отражающие проблемы установления и применения мер административного принуждения в процессе осуществления лицензируемой деятельности юридическими лицами; 163 решения арбитражных судов по вопросам проверки законности применения мер административного принуждения к юридическим лицам в сфере лицензирования.

Научная новизна работы исходит из совокупности поставленных в ней задач, выявленных при рассмотрении сущностных особенностей в ходе проведения анализа содержания федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, посредством которых регулируются административно-правовые отношения в сфере лицензирования, комплексного исследования проблем установления и применения мер административного принуждения к юридическим лицам по поводу нарушения ими лицензионных

требований и подготовки теоретических предложений, являющихся основой для совершенствования федерального законодательства.

На защиту вынесены следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:

1) установлено, что меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в сфере лицензирования, входят в структуру *административно-правовых средств регулирования экономики*, которые представляют собой сочетание организационно-правовых средств, образующих совокупность процедур и требований, предъявляемых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям перед началом, в процессе или по результатам осуществления отдельных законодательно определённых видов предпринимательской или иной экономической деятельности;

2) сформулировано определение понятия *мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования*, под которыми понимаются установленные федеральным законодателем правоограничительные меры материального и организационного характера, реализуемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами судебной власти и отдельными имеющими функции лицензирования публично-властными субъектами (Банк России, Государственная корпорация «Роскосмос») в отношении юридических лиц в связи с нарушением ими лицензионных требований и условий либо необходимостью предупреждения нарушения ими законодательства о лицензировании;

3) с учётом объёма нормативно-правового регулирования и степени систематизации законодательства выделены три этапа становления и развития законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности: а) начальный (по 1988 год); б) этап развития лицензионного законодательства (с 1988 г. по 1998 г.); в) современный этап (с 1998 г. по настоящее время);

4) обоснована необходимость усовершенствования механизма приостановления действия лицензии в качестве административно-

восстановительной меры посредством введения её предварительного судебного санкционирования, в связи с чем предлагается исключить альтернативную подведомственность либо административную подведомственность по делам о неисполнении в установленный срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор (контроль) с установлением исключительной судебной подведомственности по соответствующим делам об административных правонарушениях;

5) установлена целесообразность модернизации системы административных наказаний посредством введения в неё новой меры административной ответственности – приостановления действия лицензии, а также разграничения ее с административным приостановлением деятельности, которое должно применяться вне связи с нарушением лицензионных требований, что требует одновременного изменения содержания института лицензирования с исключением из него правил, определяющих правовые условия применения приостановления действия лицензии. В целях совершенствования института административной ответственности сформулировано определение понятия приостановления действия лицензии как административного наказания: «Приостановление действия лицензии заключается во временном прекращении осуществления видов деятельности, указанных в лицензии, выданной юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или гражданину, и применяется в случае нарушения лицензионных требований». Предельный срок приостановления действия лицензии должен быть аналогичен предельному сроку административного приостановления деятельности (до 90 суток);

б) сформулирована авторская позиция о необходимости установления аннулирования лицензии и иных мер, связанных с принудительным прекращением её действия (отзыв лицензии; исключение из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений обо всех многоквартирных домах, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению), в качестве административного наказания, если лицо нарушает лицензионные

требования, введения обобщённого варианта наименования такой меры в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, и наделением компетенцией по рассмотрению соответствующих дел исключительно судей;

7) аргументировано предложение об усовершенствовании материально-правовых норм, определяющих составы административных правонарушений в сфере лицензирования, в связи с чем установлена целесообразность дополнения федерального административно-деликтного законодательства новым составом, предполагающим назначение административного наказания за повторное осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю. Аналогичную меру предложено предусмотреть в качестве административного наказания за повторное осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если специальное разрешение (лицензия) обязательно (обязательна);

8) обоснована целесообразность учёта зарубежного опыта правового регулирования института административной ответственности при совершенствовании системы административных наказаний, что обусловит, во-первых, признание административно-карательной направленности приостановления действия и аннулирования специального разрешения (лицензии), которые в ряде государств ближнего зарубежья являются отдельными административными наказаниями (взысканиями), во-вторых, заимствование отдельных правил о сроках, на которые назначаются соответствующие меры. На основе законодательного опыта Республики Беларусь обосновано предложение о минимальной продолжительности лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, которая должна составлять шесть месяцев.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что:

– *приведены* доказательства положений, являющихся значимым вкладом и расширяющие научные представления о содержании мер административного принуждения, применяемых в отношении юридических лиц вследствие нарушений ими лицензионных требований;

– *проведено* историко-правовое исследование нормативно-правового регулирования мер административного принуждения, применяемых вследствие нарушений ими лицензионных требований;

– *введено* авторское определение такого понятия, как «административно-правовые средства регулирования экономики» для использования в научном обороте;

– *обоснованы* положения, характеризующие содержание административно-правовой защиты правоотношений в сфере лицензирования;

– *изложены* выводы, отражающие тенденции развития нормативно-правового регулирования мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в государствах ближнего зарубежья;

– *представлена* характеристика мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования должностными лицами государственных органов исполнительной власти и судьями.

Практическая значимость представленной диссертационной работы исходит из актуальности и новизны проблем, поднятых в ее содержании, и решений, предлагаемых для их устранения.

Выводы и теоретические положения, выявленные и сформулированные в диссертационном исследовании, применимы для использования в дальнейших научных исследованиях, посвященных вопросам административного принуждения, применяемого к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований. Содержащиеся в работе предложения практического характера по совершенствованию российского законодательства в указанной сфере могут быть учтены в ходе нормотворческой деятельности,

проводимой федеральным законодателем, в том числе и при подготовке изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности. В частности, представленный в приложении к диссертации проект внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором содержатся предложения по введению нового административного наказания в виде приостановления действия лицензии и расширению перечня субъектов (за счет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), на которых распространяется лишение специального права, может быть принят во внимание Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации для целей оптимизации законодательного регулирования административной ответственности за правонарушения в сфере лицензирования.

Авторские выводы и предложения можно использовать в педагогическом процессе – в преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административная ответственность» и «Административно-процессуальное право» в профильных образовательных организациях высшего образования в качестве практического и научного материала, в учебной и учебно-методической литературе по административному праву.

Апробация результатов исследования осуществлялась в следующих формах:

– обсуждение и одобрение диссертации на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

– опубликование основных положений научных исследований по теме диссертации в сборниках научных трудов и периодических изданиях, в том числе в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ;

– участие в научно-практических конференциях: второй ежегодной Международной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); IX Международной научно-практической конференции: «Тенденции развития современной юриспруденции» (г. Санкт-Петербург, 28 декабря 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции» (г. Краснодар, 25 июня 2016 г.); XV Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития науки и технологий» (г. Белгород, 30 июня 2016 г.); Международной научно-практической конференции «VII Саратовские правовые чтения (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.); Международной научно-практической конференции «О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции» (г. Челябинск, 11 июля 2017 г.); Международной научно-практической конференции «III Саратовские административно-правовые чтения» (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.).

Структура диссертации. Сообразно задачам и логике исследования диссертация представлена введением, двумя главами, состоящими из шести параграфов, заключением и сопровождается списком использованных источников и литературы, включающим нормативно-правовые акты и использованную литературу.

Глава 1. Общая характеристика мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований.

1.1 Правоотношения в сфере лицензирования как объект административно-правовой охраны

Правоотношения в сфере лицензирования в той части, которая связана с властно-распорядительной деятельностью субъектов государственного управления, являются составной частью предмета административно-правового регулирования. Примечательно, что в науке административного права отсутствует единый подход к предмету соответствующей отрасли права. Так, В.М. Манохин полагал, что в него входят социальные отношения по: 1) государственному управлению; 2) государственному регулированию; 3) государственным услугам¹.

Л.Л. Попов к числу общественных управленческих отношений, составляющих материальную основу административного права, относит: 1) общественные отношения, возникающие в процессе реализации государственной исполнительной власти; 2) внутриорганизационные отношения всех государственных органов; 3) общественные отношения, связанные с деятельностью судов и судей, реализующих юридически властные полномочия, свойственные органам исполнительной власти (рассмотрение жалоб на незаконные действия и решения субъектов государственного управления и разрешение дел об административных правонарушениях); 4) общественные отношения, возникающие в деятельности общественных объединений, которым государство передало отдельные государственно-властные полномочия); 5) общественные отношения, связанные с функционированием коммерческих структур, иных негосударственных формирований, когда это предусмотрено законодательством; 6) общественные

¹ См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 17.

отношения, возникающие в деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований¹.

В административно-правовой науке рассматриваются и иные подходы к предмету административно-правового регулирования, но, во-первых, выявление разнообразных научных подходов к данному вопросу не является задачей настоящего исследования, а во-вторых, для определения места общественных отношений, связанных с лицензированием отдельных видов деятельности, в структуре предмета административно-правового регулирования достаточным является выделение родовых групп общественных отношений в отличие от объектно-видового подхода, ставящего подразделение административных правоотношений в зависимость от определённых институтов административного права.

Согласно предметно-родовому подходу в составе родовых организационных социальных связей, составляющих предмет отрасли административного права, принято выделять следующие группы отношений: а) внешнеуправленческие отношения, т.е. организационные отношения, связанные с реализацией прежде всего исполнительной власти; б) внутриорганизационные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в связи с внутриаппаратной управленческой деятельностью руководящих субъектов в структуре органов государственной власти независимо от её ветви и других государственных органов; в) отношения контрольно-организационного характера, связанные с деятельностью органов общегосударственного и регионального контроля (Счётная палата РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, аналогичные органы субъектов РФ); г) административно-юстиционные отношения (отношения в сфере административного судопроизводства), т.е. административно-процессуальные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением судебного контроля за

¹ См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М, 2018. С. 28-29.

деятельностью субъектов государственного управления и санкционированием отдельных действий данных субъектов¹.

Общественные отношения, возникающие в ходе лицензирования отдельных видов деятельности, имеют не только непосредственное отношение к предмету административно-правового регулирования, но и достаточно глубоко проявляются в гражданско-правовом и финансово-правовом аспекте. Такое положение делает необходимо важным провести выделение административно-правовой составляющей этих отношений, основываясь на научных положениях о структуре предмета, выработанных наукой административного права. Как представляется, этими общественными отношениями, следует рассматривать такие, которые включаются, как правило, в качестве основных, в группу социальных связей, регулирование которых осуществляется на основе норм административного права, исходя из того, что деятельностью, связанную с выдачей лицензий для осуществления определённых видов деятельности, а также деятельностью по лицензионному контролю занимаются субъекты исполнительной власти и некоторые иные публично-властные субъекты, реализуя возложенные на них властные внешнеуправленческие функции, т.е. выполняя функции государственного управления.

В ходе проведения административной реформы было заложено и современное понимание лицензирования, зафиксированное в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»², где это понятие вошло в содержание функций по контролю и надзору, которые в данном нормативном акте подразделены на: « - осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 32-35; *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М., 2014. С. 36-39.

² См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.

гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдачу органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов»¹.

К числу главных особенностей современного лицензионного законодательства следует отнести отсутствие полной систематизации и должной детализации правил осуществления лицензирования. Происходит это потому, что осуществление административно-правовой охраны общественных отношений в сфере лицензирования основывается на разнообразном законодательстве. Отметим, что в этой сфере правового регулирования законодателем все же предпринята попытка принятия, в некотором смысле, консолидированного законодательного акта, каким принято понимать Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности, содержащего определённый свод правил, в отношении тех видов деятельности, где лицензирование не различается существенными особенностями и ему присущи объединяющие общие принципы.

К числу правоотношений в сфере лицензирования, на которые не распространяются требования данного акта, относятся правоотношения, связанные с лицензированием: использования атомной энергии; производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; деятельности, связанной с защитой государственной тайны; деятельности кредитных организаций; по проведению организованных торгов; видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг; деятельности

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.

акционерных инвестиционных фондов, деятельности по управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами; деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых и негосударственных пенсионных фондов; деятельности негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию; клиринговой, страховой, космической, репозитарной деятельности. Для названных видов деятельности предусмотрено отдельное законодательное регулирование лицензирования, сближенное с общими правилами осуществления подобных видов деятельности¹.

Вместе с тем особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и его продления, применения к нарушителям лицензионных требований мер административного принуждения, утверждаются в федеральных законах, регулирующих деятельность, относящуюся к оказанию услуг связи, телевизионного вещания или радиовещания; частную детективную деятельность и частную охранную деятельность; образовательную деятельность; предпринимательскую деятельность, относящуюся к управлению многоквартирными домами; сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов ряда классов опасности.

Административные правоотношения в сфере лицензирования, как и любые другие административные правоотношения, следует рассматривать как урегулированные административно-правовыми нормами общественные управленческие отношения, где у сторон имеются взаимные права и

¹ См.: Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5135; Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5082; Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 03.08.2018 г.) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5115 и др.

обязанности, установленные и гарантированные в административно-правовых нормах¹. Применительно к лицензионным правоотношениям указанные права и обязанности устанавливаются и гарантируются нормами законодательства о лицензировании и принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов, а также некоторыми иными законодательными актами. В науке административного права выделяются различные основания классификации административных правоотношений, однако для настоящего исследования имеет значение подразделение их по целевому назначению на регулятивные и охранительные, чем определяется применение различных форм и методов управленческой деятельности субъектами государственного управления². Регулятивные правоотношения в сфере лицензирования возникают в связи с правомерным поведением участников лицензионной деятельности, то есть поведением, возникающим на основе норм законодательства о лицензировании и строго им соответствующим. Регулятивные правоотношения в данном случае связаны с реализацией установленного порядка выдачи лицензии и последующим осуществлением лицензируемой деятельности в соответствии с лицензионными условиями и требованиями. Охранительные правоотношения в сфере лицензирования возникают в связи с неправомерной деятельностью лицензиатов – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, нарушением ими законодательства о лицензировании, в результате чего к ним применяются меры административного принуждения, связанные в том числе с приостановлением или прекращением осуществления лицензируемого вида деятельности. Целью таких правоотношений является защита существующего правопорядка в лицензионной сфере, пресечение нарушений лицензионных требований и условий, наказание правонарушителя, восстановление правопорядка, существовавшего до нарушения законодательства о лицензировании.

¹ См.: *Россинский Б.В.* Административное право и административная ответственность: курс лекций. М., 2018. С. 58.

² См.: *Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова.* Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 156-157.

В научной литературе имеют место различные подходы к определению структуры административных правоотношений, под которой следует понимать совокупность составляющих её взаимосвязанных обязательных элементов. Как правило, в ней выделяются три элемента: 1) субъекты; 2) объекты; 3) нормативное содержание (права и обязанности субъектов правоотношений)¹. Иногда в неё дополнительно включают условия возникновения административного правоотношения – юридические факты, а также правовую защиту административных правоотношений².

Субъектами административных правоотношений являются их участники, то есть те, кто наделён специальной компетенцией осуществлять государственное управление (органы государственного управления и их должностные лица), а также те, кто имеет иной административно-правовой статус (граждане, организации, общественные объединения). Для целей исследования административно-правовой охраны правоотношений в сфере лицензирования важным является установление их субъектов, которые исходя из характера выполняемых ими функций, представляют собой две группы: субъекты, обладающие публично-властными полномочиями и субъекты, не обладающие таковыми. К особой группе участников правоотношений в сфере лицензирования следует отнести экспертов.

К субъектам, обладающим публично-властными полномочиями, относятся:

1. Компетентные государственные органы (как федерального уровня, так и уровня субъекта РФ), наделённые специальными полномочиями по предоставлению исключительного права на конкретный (конкретные) вид (виды) деятельности, предусмотренный лицензией, а также по реализации контрольно-надзорных функций за соблюдением лицензионных требований и

¹ См.: *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. М., 2018. С. 110; *Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. С.А. Старостина.* М., 2010. С. 46; *Волков А.М., Дугенец А.С.* Административное право: учебник. М., 2017. С. 50.

² См.: *Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова.* М., 2016. С. 43.

условий в процессе осуществления хозяйствующим или иным субъектом лицензируемой деятельности. Указанные субъекты представляют наибольший интерес для данного исследования, поскольку они наделены полномочиями по применению мер административного принуждения, предусмотренных в нормах федерального законодательства, регулирующего вопросы лицензирования отдельных видов деятельности, а также федеральными законами, устанавливающими специальный порядок лицензирования. К таким органам относятся преимущественно федеральные органы исполнительной власти. В конкретных случаях полномочия по лицензированию могут выполняться отдельными органами исполнительной власти субъектов РФ, например, решение вопросов, связанных с лицензированием медицинской деятельности осуществляют в том числе региональные органы исполнительной власти в части медицинской деятельности индивидуальных предпринимателей, а также медицинских и иных организаций, не находящихся в подведомственности федеральных органов исполнительной власти и не занимающихся деятельностью по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи¹.

Наряду с органами исполнительной власти, выдающими лицензию, могут создаваться специальные коллегиальные органы, на которые возложено принятие решений о выдаче лицензии. В частности, выдачу лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами осуществляет орган государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта РФ². Такие

¹ См.: п. 2 Положения о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), утв. Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 291 (ред. от 08.12.2016 г.) «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра "Сколково")» // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1965; 2016. № 51. Ст. 7379.

² См.: ч. 1 ст. 192 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 03.04.2018 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1. (Ч. 1). Ст. 14; 2018. № 15. (Ч. 1). Ст. 2030.

комиссии также следует относить к властным субъектам лицензионной деятельности, поскольку в отсутствие их решения лицензия не может быть выдана.

Помимо органов исполнительной власти к субъектам, осуществляющим лицензирование, законодателем отнесены Банк России и Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос». Указанные субъекты также вправе применять меры государственного принуждения к лицам, осуществляющим деятельность с нарушением лицензионных требований. Банк России осуществляет лицензирование ряда видов деятельности на финансовом рынке и рынке ценных бумаг, например, лицензирование деятельности кредитных организаций¹, деятельности по проведению организованных торгов² и др. Лицензирование космической деятельности осуществляется Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос»³.

2. Органы прокуратуры осуществляют функции государственного надзора за соблюдением законодательства при выдаче лицензии и соблюдении лицензионных требований⁴. Деятельность органов прокуратуры представляет интерес для настоящего исследования только в части выявления административных правонарушений в сфере лицензирования и возбуждения дел о таких нарушениях.

3. Органы судебной власти, уполномоченные применять административные наказания за правонарушения в сфере лицензирования, а

¹ См.: ст. 13 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 31.12.2017 г.) «О банках и банковской деятельности».

² См.: ст. 26 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «Об организованных торгах» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6726; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5103.

³ См.: ст. 9 Закона РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 (ред. от 07.03.2018 г.) «О космической деятельности» // Рос. газета. 1993. 6 октября; СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1581; ст. 38. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ (ред. 23.04.2018 г.) «О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2563.

⁴ См. об этом: *Курилова Е.В.* К вопросу о предмете и пределах деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере // Обеспечение законности в Российской Федерации: сб. мат. науч. конф. (Моск. гум. ун-т, 24.11. 2011 г.) / отв. ред. А.Ю. Винокуров. М., 2011. С. 150-153; *Арямов А.А., Шарафутдинов Е.А.* Отношения в сфере лицензирования недропользования как объект правовой охраны // Библиотека криминалиста. Научный журнал. М., 2012. № 3 (4). С. 301.

также такую принудительную меру административно-восстановительного характера, как аннулирование лицензии, основываясь на требованиях ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности и ином законодательстве¹.

Субъектов лицензионных правоотношений, обладающих публично-властными полномочиями, можно классифицировать по ряду оснований.

В зависимости от *принадлежности к ветвям государственной власти* они подразделяются на: 1) субъекты, являющиеся частью системы исполнительной власти, – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обладающие контрольно-надзорными полномочиями; 2) субъекты, входящие в систему судебной власти (принудительные меры в отношении юридических лиц, нарушающих требования и условия при осуществлении лицензируемой деятельности, применяются судьями арбитражных судов); 3) субъекты, не входящие в систему какой-либо ветви государственной власти и наделённые публично-властными полномочиями в соответствии с федеральным законодательством (Банк России, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», лицензионные комиссии субъектов Российской Федерации, органы прокуратуры).

В зависимости от *способов принятия решений* по вопросам применения различных организационных или административно-принудительных мер в сфере лицензирования они подразделяются на: 1) субъекты, принимающие решения в порядке единоначалия. К таковым относится абсолютное большинство субъектов. Органы исполнительной власти специальной компетенции либо всегда (министерства), либо по общему правилу (остальные органы) принимают решения в порядке единоначалия. Акты прокурорского реагирования при выявлении нарушений лицензионных требований и условий

¹ См., например: ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5082.

также принимаются органами прокуратуры в порядке единоначалия. Аналогичным образом принимаются различные решения при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере лицензирования Банком России и Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос»); 2) субъекты, принимающие решения коллегиально. Таковыми являются лицензионные комиссии субъектов Российской Федерации. Подразделение административных органов на единоначальные и коллегиальные широко освещается в научной литературе, в том числе в трудах О.А. Ястребова¹.

В зависимости от *наличия правовой возможности по применению мер административного принуждения* субъектов, наделённых публично-властными полномочиями в сфере лицензирования, подразделяют на: 1) субъектов, которые обладают такими полномочиями (осуществляющие лицензирование органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, Банк России, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», наделённые правами по применению контрольно-предупредительных, административно-пресекательных и административно-восстановительных мер; судьи арбитражных судов, которые могут назначать административные наказания за совершение правонарушения в сфере лицензирования и применяющие административно-восстановительную меру в виде аннулирования лицензии); 2) субъектов, не обладающих таковыми (органы прокуратуры не применяют административное принуждение в силу сугубо надзорного характера деятельности; лицензионные комиссии субъектов Российской Федерации также не имеют данного полномочия вследствие вспомогательного характера их деятельности относительно органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным осуществлять лицензирование).

К *субъектам, не обладающим публично-властными полномочиями* в правоотношениях в сфере лицензирования, относятся:

¹ См.: Ястребов О.А. Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 148.

1. Зарегистрированные в органах Федеральной налоговой службы *юридические лица или индивидуальные предприниматели*, которые должны отвечать определённым требованиям, предъявляемым к ним по положениям о лицензировании соответствующих видов деятельности. Если они этим требованиям не отвечают, то они не могут приобрести специальную правоспособность, которая возникает у юридического лица или индивидуального предпринимателя только после получения ими правомочий лицензиата, которая может измениться в связи с приостановлением лицензирующим органом действия лицензии и наложением на лицензиата дополнительных обязанностей по устранению обстоятельств, которые повлекли приостановление действия лицензии. В лицензионные правоотношения указанные субъекты могут вступать как соискатели лицензии (при подаче документов либо при обжаловании отказа в выдаче лицензии), так и лицензиаты в случае получения лицензии.

Следует иметь в виду, что специальная правоспособность указанных субъектов неоднородна. С одной стороны, получая лицензию, юридические лица приобретают возможность осуществлять вид деятельности, который ранее для них был недоступен. С этой точки зрения законодателем определяется единый момент возникновения специальной правоспособности – момент получения лицензии. С другой стороны, содержание специальной правоспособности составляют специальные права и обязанности лицензиатов. В данном случае они могут различаться в зависимости от того, каким законодательством урегулировано лицензирование соответствующего вида деятельности. Для настоящего исследования имеет значение такой элемент специальной правоспособности, как обязанность лицензиата претерпевать неблагоприятные последствия применения к нему мер административного принуждения. Указанные меры, даже имея одинаковое или схожее наименование (например, приостановление действия или аннулирование (отзыв) лицензии), относятся к разным классификационным группам мер административного принуждения, применяются по разным фактическим

основаниям, разными субъектами и в неодинаковом процессуальном порядке, что существенно влияет на содержание специальной правоспособности лицензиатов.

2. Представители. В лицензионных правоотношениях представителями являются физические лица, решающие организационные вопросы от имени соискателя на получение лицензии (подача заявления, представление доказательств и т.п.). Это могут быть субъекты, оказывающие профессиональную юридическую помощь (например, адвокаты и т.д.), участие которых ограничено сферами, в которых требуется личное участие соискателя лицензии. Специальные нормы в законодательстве о лицензировании, определяющие полномочия представителей, отсутствуют, а их участие в данных правоотношениях обусловлено положениями гражданского законодательства о представительстве.

Эксперты могут стать участниками правоотношений в сфере лицензирования как при решении вопроса о выдаче лицензии¹, так и при осуществлении лицензионного контроля². Их следует выделять в качестве особой группы участников правоотношений в сфере лицензирования. Это связано с тем, что эксперты могут являться должностными лицами субъектов государственного управления, осуществляющих лицензирование и лицензионный контроль, ввиду чего их деятельность является составной частью реализации публично-властных полномочий. Так, при осуществлении мероприятий по лицензионному контролю за производством и оборотом

¹ См., например: Приказ Госкорпорации «Росатом» от 11 августа 2017 г. № 1/22-НПА «Об утверждении Порядка проведения экспертизы документов, необходимых для получения лицензии на осуществление деятельности по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.08.2018.

² См., например: Постановление Правительства РФ от 28 июня 2012 г. № 649 «О проведении экспертизы при осуществлении лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3758.

этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции проведение экспертизы осуществляется : а) экспертами Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (и её территориальных органов) в отношении организаций, получивших лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; б) экспертами органов исполнительной власти субъектов РФ, на которых возлагается выдача лицензий, разрешающих розничную продажу алкогольной продукции, или органов местного самоуправления (в случае наделения их функциями по осуществлению лицензирования розничной продажи алкогольной продукции) в отношении организаций, получивших лицензии на розничную продажу алкогольной продукции. В то же время Росалкогольрегулированием могут быть привлечены иные аккредитованные в установленном порядке эксперты¹, не являющиеся должностными лицами органов исполнительной власти, что не позволяет говорить в данном случае о публично-властной деятельности таких экспертов.

Объектами административных правоотношений выступает всё то, по поводу чего эти отношения могут возникнуть, сложиться и развиваться. Объектами административных правоотношений могут быть действия и поведение лица; государственное, муниципальное и частное имущество (регистрация, изъятие, конфискация, приватизация и т. д.); предметы духовной культуры и др. Особенности административных правоотношений в сфере лицензирования состоят в том, что они изначально возникают по поводу получения лицензии её соискателем. Таким образом, одним из объектов таких правоотношений является лицензия, в качестве которой рассматривается специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид

¹ См.: п. 4 Постановления Правительства РФ от 28 июня 2012 г. № 649 «О проведении экспертизы при осуществлении лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью. После получения лицензии её соискателем и начала осуществления лицензируемого вида деятельности правоотношения в сфере лицензирования изменяются, и их объектом становится установленный нормативными правовыми актами порядок осуществления лицензируемого вида деятельности. В данном случае административные правоотношения будут возникать по поводу соблюдения лицензиатом требований и условий лицензии, что характеризует их как контрольно-надзорные отношения, в рамках которых применяются контрольно-предупредительные меры (контрольно-надзорные проверки), меры административного пресечения (выдача предписаний о необходимости устранить нарушения лицензионных требований), меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (временный запрет деятельности), административные наказания, а также административно-восстановительные меры (приостановление действия лицензии и её аннулирование).

Содержание административных правоотношений составляет совокупность субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношений¹. Ю.Н. Старилов содержание административного правоотношения понимает более широко, дополнительно включая в него ограничения, запреты по отношению к субъектам административного права, а также установление процессуально-правового режима их осуществления, соблюдения, исполнения и правовой защиты². Содержанием административных правоотношений в сфере лицензирования являются субъективные права и юридические обязанности ранее перечисленных субъектов данных правоотношений, которые регламентированы в Федеральном законе «О

¹ См.: Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. С.А. Старостина. М., 2010. С. 46-47.

² См.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 153.

лицензировании отдельных видов деятельности» и в законах, определяющих специальный порядок лицензирования некоторых иных видов деятельности. Так, согласно ст. 7 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности должностные лица лицензирующих органов при осуществлении лицензирования имеют право: 1) запрашивать у органов государственной власти, органов местного самоуправления, соискателей лицензий и лицензиатов, получать от них сведения и документы, которые необходимы для осуществления лицензирования и представление которых предусмотрено законодательством Российской Федерации; 2) проводить проверки соискателей лицензий и лицензиатов; 3) выдавать лицензиатам предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований; 4) применять меры по пресечению административных правонарушений и привлечению виновных в их совершении лиц к административной ответственности. Кроме этого, на них возложены обязанности: 1) исполнять своевременно и в полной мере предоставленные полномочия в области лицензирования; 2) соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы соискателей лицензий и лицензиатов. Дополнительно к этому согласно ст. 20 указанного Закона при наличии определённых условий они вправе применять приостановление действия лицензии. В обязанности лицензиата в процессе осуществления лицензируемого вида деятельности входит неуклонное соблюдение требований и условий, зафиксированных при выдаче лицензии, а также исполнение предписаний лицензирующих органов, обнаруживших нарушения и требующих их устранения и др. Применение к нему административных наказаний, а также мер административного восстановления в виде приостановления действия лицензии или её аннулирования означает обязанность субъекта претерпевать негативные последствия (карательного и правовосстановительного характера) своего противоправного поведения.

Юридические факты, наступление которых как обстоятельств, с наступлением которых законодателем связывается возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений в сфере лицензирования,

также следует назвать в структуре таких правоотношений. В качестве таких обстоятельств выступают события и действия. Событиями рассматриваются явления, находящиеся вне зависимости от воли людей (смерть, эпидемия и др.). Особенность правоотношений в сфере лицензирования состоит в том, что события не могут быть основанием для их возникновения, поскольку реализация права на осуществление лицензируемого вида деятельности всегда носит волевой характер. Что касается оснований для изменения или прекращения правоотношений в сфере лицензирования, то в Федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности также не предусмотрено событий в качестве таких оснований. Исключения возможны по иному законодательству. К примеру, в соответствии с п. «и» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О чрезвычайном положении»¹ события, послужившие основанием для введения соответствующего режима, могут обусловить приостановление деятельности опасных производств. Соответственно, это будет означать невозможность осуществления в течение определённого периода лицензируемого вида деятельности.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. Их подразделяют на правомерные (что означает их полное соответствие требованиям административно-правовых норм) и неправомерные, несоответствующие таким требованиям, нарушающие их². Правомерные действия могут быть совершены, в частности, соискателем лицензии при подаче заявления и иных необходимых документов для выдачи лицензии в лицензирующий орган, чем обуславливается возникновение правоотношений по поводу приёма, рассмотрения таких документов и последующей выдачи лицензии. Наиболее характерными разновидностями неправомерных действий являются административные правонарушения, что актуально и для

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2016. № 27. (Ч. I). Ст. 4153.

² См.: *Росинский Б.В.* Административное право и административная ответственность: курс лекций. М., 2018. С. 60.

правоотношений в сфере лицензирования. В числе неправомерных действий в данной сфере законодатель называет грубые нарушения лицензионных требований. При этом к таким нарушениям могут относиться нарушения, повлекшие за собой: 1) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, а также угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 2) человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью граждан, причинение средней тяжести вреда здоровью двух и более граждан, причинение вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера, нанесение ущерба правам, законным интересам граждан, обороне страны и безопасности государства (ч. 11 ст. 19 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности). В свою очередь вслед за неправомерными действиями лицензиата совершаются правомерные действия лицензирующих органов и иных субъектов, уполномоченных применять административно-пресекательные, административно-наказательные, процессуально-обеспечительные и административно-восстановительные меры.

Административно-правовую охрану общественных отношений, которые складываются в связи с лицензированием разнообразных видов деятельности, характеризует неоднородность, что предполагает возможность и делает необходимым осуществление лицензионного контроля и применение в установленных в различных законодательных актах случаях ряда мер административного принуждения, если деятельность лицензиата не соответствует требованиям, указанным в лицензии.

Административно-правовую охрану общественных отношений (включая правоотношения в сфере лицензирования) следует рассматривать как разновидность правовой охраны, которая в научной литературе включается в

механизм правового регулирования¹. Последний в свою очередь трактуется неоднозначно. По мнению А.В. Малько, «механизм правового регулирования представляет собой систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права»². Как полагал С.С. Алексеев, «механизм правового регулирования – это взятая в единстве совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»³. А.И. Бобылев определяет данное понятие как «взятую в единстве совокупность правовых средств (норм права, правоотношений и правоприменительных актов), при помощи которых государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения в желательном для него направлении»⁴. По версии М.Ю. Осипова, механизм правового регулирования является разновидностью «правового механизма, который представляет собой систему юридических средств, организованную наиболее последовательным образом и направленную на упорядочение общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, путем придания им юридической формы посредством метода правового регулирования»⁵.

В механизме правового регулирования правовая охрана представлена как правозащитной, так и правообеспечительной деятельностью, связанной с правомерным поведением по реализации субъективных прав. Правовая охрана не может сводиться сугубо к профилактической деятельности. Если нарушенное право в результате правозащитных мер было восстановлено, это означает, что механизм охраны данного права сработал, реализация права обеспечена, правда, особым, принудительным способом.

¹ См.: *Амагиров А.В.* К вопросу о понятии «правовая защита» // *Право*. М., 2014. № 1. С. 118.

² *Малько А.В.* Механизм правового регулирования // *Правоведение*. 1996. № 3. С. 55.

³ *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

⁴ *Бобылев А.И.* Механизм правового воздействия // *Государство и право*. 1999. № 5. С. 106.

⁵ *Осипов М.Ю.* Механизм правового регулирования и механизм реализации права: понятие и соотношение // *Современное право*. 2013. № 12. С. 16.

Административно-правовую охрану общественных отношений целесообразно рассматривать в качестве особого вида деятельности, связанного с предупреждением, пресечением нарушений административно-правовых норм, наказанием лиц, виновных в их нарушении, восстановлением нарушенных субъективных прав или возмещением вреда, причиненного такими нарушениями, осуществляемого специально уполномоченными субъектами (преимущественно органами исполнительной и судебной власти, а также их должностными лицами), и сопряжённого с применением конкретных административно-принудительных мер.

Следует выделить ряд признаков административно-правовой охраны общественных отношений:

1) она представляет собой особый вид деятельности, находящий выражение в использовании уполномоченными субъектами конкретных форм и методов охраны, предусмотренных административно-правовыми нормами;

2) объектами административно-правовой охраны являются общественные отношения в сфере государственного управления;

3) целями административно-правовой охраны являются пресечение правонарушений, наказание лиц, виновных в их совершении, восстановление прежнего правового положения или возмещение причинённого ущерба в результате совершённого правонарушения, а в необходимых случаях и предупреждение правонарушений;

4) административно-правовая охрана осуществляется специально уполномоченными субъектами (преимущественно органами судебной и исполнительной власти и их должностными лицами);

5) административно-правовая охрана в основном связана с применением конкретных мер административно-принудительного воздействия в случаях нарушения норм административного права или возникновения угрозы такого нарушения.

Административно-правовая охрана направлена на то, чтобы не допустить дезорганизации общественных отношений в сфере государственного

управления, а в случае отклонения таких социальных связей от очерченных законом параметров – привести их в первоначальное состояние. К числу таких объектов относятся и лицензионные правоотношения, поскольку они имеют ярко выраженную государственно-управленческую природу, обусловленную упорядочивающим воздействием органов государственной исполнительной власти на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, претендующих на осуществление или осуществляющих лицензируемый вид деятельности.

Лицензионные правоотношения как объект административно-правовой охраны возникают при реализации лицензионного механизма, предназначение которого заключается в установлении государством порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности за такими видами предпринимательства, имеющиеся особенности которого могут затронуть наиболее важные публичные интересы. Такие интересы можно рассматривать в качестве критерия классификации лицензируемых видов деятельности, поскольку они являются признаками, на основании которых тот или иной вид деятельности может быть отнесён к лицензируемому.

Если исходить из ч. 1. ст. 2 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности цель лицензирования определяется как «предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности»¹.

Используя перечисленные выше блага в качестве критерия классификации лицензируемых видов деятельности, можно выделить:

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2018. № 1. (Ч. I). Ст. 87.

1) виды деятельности, которые создают реальную угрозу правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан. В Конституции РФ провозглашён приоритет прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим деятельность, способная причинить вред основополагающим правам человека, в числе которых ключевое место занимает право на жизнь и здоровье, в первую очередь должна входить в сферу государственного регулирования и реализации контрольно-надзорных функций лицензирующими органами. В числе видов деятельности, названных в ч. 1 ст. 12 указанного Закона, наибольшее количество составляют виды деятельности, угрожающие правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан: оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений, деятельность в области использования возбудителей инфекционных заболеваний и генно-инженерно-модифицированных организмов, деятельность по перевозкам внутренним водным и морским транспортом пассажиров, медицинская деятельность, фармацевтическая деятельность и др.;

2) виды деятельности, затрагивающие окружающую среду. Конституцией РФ закрепляются права каждого на благоприятную окружающую среду, а также обязанность каждого по сохранению природы и окружающей среды, бережному отношению к богатствам природы, являющихся базисом для устойчивого развития жизнедеятельности населения, проживающего в пределах территории Российской Федерации. Это обуславливает необходимость лицензирования деятельности, осуществление которой может неблагоприятно сказаться на окружающей среде. К их числу следует отнести: деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов; работы по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления; деятельность в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях и др.;

3) виды деятельности, бесконтрольным проведением которых возможно нанесение ущерба объектам, отнесенным к культурному наследию народов Российской Федерации. Многочисленные объекты, относящиеся к памятникам

истории и культуры, являются уникальной ценностью для всего многонационального народа Российской Федерации и представляют собой неотъемлемую часть всемирного культурного наследия. В Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений, в связи с чем государственное управление охраной памятников истории и культуры отнесено к самым приоритетным задачам, выполняемым органами исполнительной власти. Поэтому большинство видов деятельности, связанных с памятниками истории и культуры (реставрация, ремонт и пр.) следует осуществлять только при наличии лицензии, а само лицензирование этих работ следует отнести к административно-правовым средствам охраны объектов культурного наследия. В частности, лицензированию подлежит деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (п. 48 ч. 1 ст. 12 названного Закона);

4) виды деятельности, имеющие отношение к обеспечению обороны и безопасности государства. Безопасность как область государственного управления тесно связана с защитой прав и свобод граждан, их жизни и здоровья, поскольку «национальная безопасность Российской Федерации (далее - национальная безопасность) - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее - граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации» (п. 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹), а оборона есть «система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооружённой защите и вооружённую защиту Российской

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1. (Ч. II). Ст. 212.

Федерации, целостности и неприкосновенности её территории»¹. Не подлежит сомнению, что область обеспечения безопасности является одним из наиболее важных объектов государственного управления, что обуславливает необходимость лицензирования таких видов деятельности, как использование атомной энергии; космическая деятельность; разработка и производство средств защиты конфиденциальной информации; разработка, производство, испытание, установка, монтаж, техническое обслуживание, ремонт, утилизация и реализация вооружения и военной техники и др.

От эффективности административно-правовой охраны правоотношений в сфере лицензирования зависит состояние рыночного механизма регулирования экономики, что обуславливает постановку перед законодателем задач, направленных на обеспечение соответствия административного законодательства современным реалиям рынка.

Условия рыночной экономики предполагают необходимость сохранения роли государства в качестве регулятора ключевых отраслей общественного производства, в развитии и укреплении контрольно-надзорных функций государства, договорных отношений между органами государственного управления экономикой и хозяйствующими субъектами. Право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законодательно предпринимательской или какой-либо иной экономической деятельностью закреплено в ст. 34 Конституции Российской Федерации. Однако, необходимо подчеркнуть, что такое установленное свободное использование все же сопряжено с реализацией государством мер по профилактике нарушений прав и законных интересов других лиц путем установления определенных правовых условий осуществления соответствующих видов деятельности.

Для занятия отдельными видами предпринимательской деятельности требуется наличие специального разрешения (лицензии), выданного в рамках

¹ См.: ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5102.

установленной процедуры соответствующим лицензирующим органом, наделенным такими полномочиями, дающего право лицу на осуществление определенного вида деятельности при условии соблюдения правил и требований, установленных для них. Процедуру лицензирования можно представить в виде совокупности мероприятий, по предоставлению, возобновлению или прекращению действия лицензии, аннулированию разрешения; совокупности мер по контролю лицензирующего органа за лицензиатом с целью наблюдения за соблюдением требований лицензионного соглашения. Данные по всем лицензиатам заносятся в специальный реестр.

Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется, чтобы предотвратить ущерб правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Следовательно, можно достаточно уверенно утверждать, что одной из главных целей лицензирования является создание режима гарантии предупреждения ущерба, а также противодействия причинению вреда, нанесение которого может рассматриваться следствием осуществления некоторых лицензируемых видов деятельности¹.

На достижение указанных целей лицензирования нацелены разработка и установление специальных лицензионных требований и условий, выполнение и соблюдение которых является обязательными для лицензиата, а при несоблюдении которых хозяйствующий субъект не должен допускаться к осуществлению конкретной деятельности, что следует рассматривать как гарантию максимально безопасного осуществления предпринимательства. Отсюда следует, что компетентными государственными органами стадии

¹ Кнутов А.В., Чаплинский А.В. Лицензирование отдельных видов экономической деятельности: история развития и современное состояние // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 83-97.

получения лицензии и стадии переоформления лицензии рассматриваются также как способы осуществления различных видов лицензионного контроля, включая и текущий контроль, который позволяет минимизировать возможность причинения ущерба или вообще исключить его.

Отметим, что проводимая контрольно-надзорная деятельность органами лицензирования должна строго учитывать установленные законом требования к осуществлению предпринимательской деятельности, а действия контролеров не должны нарушать принципов свободы предпринимательства и своими действиями неоправданно создавать препятствия для осуществления предпринимательской деятельности согласно требованиям закона¹.

Следует остановиться особо на еще одном, уже упоминавшемся, аспекте, с помощью которого обеспечивается законность осуществления предпринимательской деятельности – лицензионном контроле, представляющем собой созданный государством специфический механизм, посредством которого компетентными органами государственного управления проводится выявление нарушений лицензионных требований предпринимателями (осуществление которого производится в отношении лицензиатов путем проведения различного рода проверок: документарных, плановых и внеплановых выездных). Кроме того, широко используются механизмы информирования компетентных органов, которые получают негативную информацию от контрагентов лицензиатов и иных лиц о нарушениях, допускаемых лицензиатами при выполнении лицензируемых видов деятельности. Необходимо закрепить права и обязанности компетентных органов в законодательстве, с целью обеспечения должной реакции на информацию, которая поступает в орган, с помощью создания механизма, который бы давал возможность компетентным органам пресекать выявленные нарушения (путём выдачи предписаний об устранении нарушений лицензионных требований), также с целью применения к нарушителям мер

¹ Сулова М.В. Назначение института лицензирования предпринимательской деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2013. № 3. Т. 13. С. 112-113.

ответственности административного и уголовного характера. Лишь при полной и своевременной реализации перечисленных выше мер в совокупности будет возможно достичь цель, поставленную законодателем перед институтом лицензирования предпринимательской деятельности.

Целый ряд особенностей делает вопрос о лицензировании предпринимательской деятельности достаточно сложным. Так, например, наличие огромного количества разнообразных видов деятельности требует разработки для каждого вида деятельности различных требований, к примеру, установлен ряд отличий в сроках лицензий и т.д.¹ Довольно существенной проблемой является невозможность иногда для государственного органа выполнения требуемым образом всеобъемлющей проверки соблюдения лицензионных требований, последствием чего становится выдача лицензии предпринимателю, который будет осуществлять разрешенную деятельность, не придерживаясь лицензионных требований.

Нередки случаи, когда при отказе в выдаче лицензии, предпринимателем игнорируется данный отказ и деятельность продолжается. Многие организации при аннулировании лицензии часто не прекращают осуществление предпринимательской деятельности и в отсутствие лицензии, хотя за такие действия предусмотрена определенная ответственность, устанавливаемая исходя из степени возможного ущерба, который можно нанести этим видом предпринимательской деятельности².

Лицензирование, как правило, оказывает положительное влияние на темпы развития предпринимательской деятельности, однако при определенных условиях это влияние можно рассматривать и как негативное. В нашей стране значительную часть видов деятельности невозможно осуществлять без специального разрешения (лицензии), подтверждающего, что лицензиат

¹ *Клименко А.В., Жулин А.Б., Ханова Е.П.* Анализ механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в России. М., 2012. С. 215-253.

² *Парций Я.Е.* О лицензировании отдельных видов деятельности // *Хозяйство и право.* 2002. № 1. С. 31-40.

обязуется соблюдать особые требования, такое положение отражено в созданной довольно обширной нормативно-правовой базе, которая из-за наличия многочисленных сложностей до настоящего времени недостаточно систематизирована, что в свою очередь влияет на усложнение процесса лицензирования. Лицензию рассматривают как гарантию получения при осуществлении соответствующего вида деятельности результата определенного качества, поэтому лицензия рассматривается также в качестве защиты прав неограниченного круга лиц, которые могут участвовать или не принимать участия в экономической деятельности¹. Система лицензирования, состояние которой проецируется на различные стороны любой деятельности, в том числе находится в прямой связи с иными административно-правовыми мерами регулирования экономической деятельности имеет большое влияние на скорость развития российской экономики, её конкурентоспособность и устойчивость.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует единое понятие и классификация тех разнообразных и многочисленных административно-правовых способов и методов регулирования экономики, характерной чертой которых является их разрешительный характер. Различные авторы вносят свое понимание в данные понятия и рассматривают их содержание с различных позиций. Заслуживает внимания подход к вопросам содержания государственного администрирования, изложенный в работе Е.К. Глушко «Государственное администрирование: правовые вопросы»². Представляет определённый интерес для целей данного исследования также понимание термина «административно-правовые режимы», сочетающего в себе

¹ *Спектор Е.И.* Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации. Науч.-практ. пособ. М., 2005. С. 13.

² *Глушко Е.К.* Государственное администрирование: правовые вопросы. М., 2013. С. 37-40.

характеристики, свойственные административно-правовым средствам регулирования, которое неоднократно высказывалось целым рядом ученых¹.

Можно достаточно уверенно утверждать, что административно-правовые средства регулирования экономики следует рассматривать как совокупность организационно-правовых средств, образованные сочетанием процедур и требований, которые обращены к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, которые начинают либо уже осуществляют отдельные виды предпринимательской или иной экономической деятельности, разрешенные законодательством. То есть лицензирование в общем направлении юридического регулирования следует отнести к разрешительному типу правового регулирования, основанному на общем запрете и построенному на принципе «запрещено все, кроме разрешенного»². Хотя, по мнению профессора Д.Н. Бахраха, не всякое разрешение можно рассматривать в качестве элемента разрешительной системы, так как выдача разрешений на совершение разовых действий, хотя они и именуется лицензиями (на вылов осетровых или отстрел кабана, например), не рассматриваются находящимися в пределах разрешительной системы³.

Анализ действующих в настоящее время нормативно-правовых актов позволил провести дифференциацию и определить следующие административно-правовые способы, виды которых используются при осуществлении регулирования экономической деятельности: лицензирование отдельных видов экономической деятельности; аттестация, аккредитация субъектов профессиональной деятельности; аттестация специалистов; внесение сведений о субъекте или объекте в реестр, регистр или кадастр, обуславливающие ведение экономической деятельности; разрешение на использование ограниченных ресурсов, квотирование; выдача разовых

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000. С. 280 - цит. по: Рыльская М.А. Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 19-21.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. С. 299.

³ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2008. (гл. 16 - авт. Бахрах Д.Н.). С. 452-453.

разрешений для создания и (или) использования объекта; для создания, ввоза, вывоза, транзита, перевозки, оборота, использования продукции; сертификация продукции; регистрация продукции, веществ.

Имеющиеся особенности правоотношений в сфере лицензирования как объекта административно-правовой охраны обуславливают необходимость учёта следующих положений.

1. Лицензированию отведено первое место в вышеприведённом перечне, так как оно представляется наиболее характерным примером применения разрешительных способов регулирования экономики, переоценить влияние которого трудно. Тем не менее, отметим, что лицензирование не является единственным способом, а существует наряду с многочисленными разрешительными инструментами воздействия на экономику, к примеру, имеется в виду саморегулирование, аттестация или аккредитация.

Хотя обычно лицензирование рассматривается в числе наиболее жестких методов государственного регулирования, что может порождать негативные явления для иных направлений совершенствования разрешительных методов, так как наблюдается установление приоритета именно лицензирования при осуществлении реформирования в разрешительной сфере. В то же время в научной литературе усиленное административно-правовое воздействие на частноправовые интересы посредством института лицензирования рассматривается как обоснованное, поскольку согласно закону оно ограничено лишь отдельными направлениями жизнедеятельности, являясь исключением из принципа свободы экономической деятельности¹.

2. Общепринято, определять понятие лицензирования как получение указания на выдачу разрешений для осуществления конкретного вида деятельности. Однако следует обращать внимание на такую важную часть лицензирования, составляющую лицензионный контроль, в который

¹ См.: Саидов З.А., Ястребов О.А. Частноправовые интересы в экономике и проблемы административно-правового воздействия на них // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 3. С. 14.

включаются кроме проверок, осуществляемых на этапе выдачи разрешений (предварительный контроль), также и последующие контрольно-надзорные действия, целью которых является проведение проверок соблюдения лицензиатом установленного порядка осуществления лицензируемого вида деятельности. Таким образом, лицензирование представляет собой целостную связь между разрешительными и контрольно-надзорными полномочиями.

3. Лицензирование представляет собой наиболее полно юридически проработанный комплекс способов и методов разрешительной деятельности в сфере экономики, отличающийся от иных административно-разрешительных действий (аккредитации, аттестации, регистрации и др.) наличием нормативно-правовой базы высокого уровня систематизации. Примером может служить действующий Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности, в котором в рамках унифицированного регулирования содержатся нормы, применять которые возможно в отношении значительного числа лицензируемых видов деятельности. Кроме этого, в данном законе содержится перечень видов деятельности, лицензирование которых должно осуществляться особым порядком, определенном специальными федеральными законами, а сам перечень является закрытым. Такая позиция законодателя по нормативно-правовому регулированию лицензирования предполагает возможность рассмотрения вышеуказанного нормативно-правового акта как модельного при разработке нормативных актов, в которых регламентируются вопросы, связанные с иными разрешительными действиями.

Потребность государственного лицензирования предпринимательской деятельности обусловлена, с одной стороны, необходимостью стимулирования отдельных её видов, определяемых государством по разного рода причинам в качестве приоритетных, а с другой, необходимостью особой государственной контрольно-надзорной деятельности, затрагивающей качество предлагаемых товаров и услуг и повышенные требования к субъектам предпринимательской деятельности.

Таким образом, по результатам рассмотрения вопросов настоящего параграфа можно сделать следующие выводы:

1) административно-правовую охрану общественных отношений в сфере лицензирования возможно осуществлять в пределах, ограниченных внешнеуправленческой организационно-властной деятельностью субъектов исполнительной власти и ряда иных публично-властных субъектов, основываясь на совокупности законодательных актов, нормы которых направлены на регулирование как собственно лицензирования, так и отдельных видов деятельности, подлежащих лицензированию;

2) административно-правовые отношения в сфере лицензирования представляют собой урегулированные административно-правовыми нормами общественные управленческие отношения, стороны которых являются носителями взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных в административно-правовых нормах законодательства о лицензировании и принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов, а также некоторых иных законодательных актов;

3) административно-правовые отношения в сфере лицензирования как объект административно-правовой охраны имеют традиционную структуру, включающую в себя: субъекты, объекты, содержание правоотношений, юридические факты, обуславливающие возникновение, изменение и прекращение лицензионных правоотношений, а также их правовую защиту;

4) субъекты таких правоотношений исходя из характера выполняемых ими функций, представляют собой три группы: а) наделённые публично-властными полномочиями; б) не наделённые таковыми; в) особую группу составляют эксперты, которые могут стать участниками правоотношений в сфере лицензирования как при решении вопроса о выдаче лицензии, так и при осуществлении лицензионного контроля. К субъектам, наделённым публично-властными полномочиями, отнесены компетентные органы государственного управления, уполномоченные предоставлять лицензию и применять меры административного принуждения (федеральные и региональные органы

исполнительной власти, Банк России, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»), органы прокуратуры и органы судебной власти. К субъектам, у которых не имеется публично-властных полномочий, относят юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выступающих в качестве соискателей лицензии и лицензиатов и к которым могут применяться меры административного принуждения; представители, решающие организационные вопросы от имени соискателя на получение лицензии.

5) административно-правовая охрана общественных отношений в сфере лицензирования – это особый вид деятельности, связанный с предупреждением, пресечением нарушений административно-правовых норм в лицензионной сфере, наказанием лиц, виновных в их нарушении, восстановлением правового положения, существовавшего до совершения таких нарушений, осуществляемый специально уполномоченными субъектами (преимущественно органами исполнительной и судебной власти, а также их должностными лицами), и сопряжённый с применением конкретных административно-принудительных мер.

б) анализ административно-охранительных правоотношений в сфере лицензирования позволил выделить и рассмотреть разновидности лицензируемых видов деятельности, к которым относятся: а) виды деятельности, могущие угрожать правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан; б) виды деятельности, касающиеся окружающей среды; в) виды деятельности, осуществление которых может нанести вред объектам культурного наследия народов Российской Федерации; г) ряд видов деятельности, затрагивающих область обороны и безопасности государства.

7) установлено, что меры административного принуждения, которые применяются в отношении юридических лиц в сфере лицензирования, входят в структуру административно-правовых средств регулирования экономики. В связи с этим предпринята попытка сформулировать определение понятия административно-правовых средств регулирования экономики, как сочетание

организационно-правовых средств, образованное совокупностью процедур и требований, предъявляемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, только начинающим либо уже осуществляющим отдельные виды предпринимательской или иной экономической деятельности, определенные в законодательстве.

1.2 Понятие, содержание и виды мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования

Вопросы, связанные с правильным и целесообразным применением административно-принудительных мер в отношении юридических лиц при привлечении их к административной ответственности и в иных случаях, приобретают большую значимость в данный период, знаменующийся существенными преобразованиями в системе государственного управления и административным реформированием, так как находятся в связи с ограничением прав и законных интересов организаций, не имея в некоторых случаях строго установленной процессуальной формы их применения.

Исходя из положений административно-правовой теории, объемного массива имеющихся законодательных актов, в которых устанавливаются основания и порядок применения, а также приводятся виды мер административного принуждения, и материалов правоприменительной практики, административное принуждение, которое применяется в отношении юридических лиц, занимает среди видов принуждения в административном праве место, которое позволяет утверждать о его существенном влиянии на состояние правопорядка в государстве.

Сутью и содержанием административного принуждения является выполнение воли, которой обладает властвующий субъект (орган исполнительной или судебной власти, уполномоченное государственное учреждение или иной уполномоченный публично-властный субъект),

обращенной на деятельность и поведение подвластных объектов, не находящихся в организационном подчинении, против их воли посредством применения к ним определённых в законе мер, имеющих моральный, личностный, материальный или организационный характер¹. В тоже время предложенный для рассмотрения набор содержательных характеристик, касающихся административного принуждения относительно юридических лиц, необходимо подвергнуть некоторой коррекции. Это исходит и того, что правовая природа юридического лица не позволяет ему проявлять волю, поэтому несмотря на главное предназначение мер административного принуждения – воздействовать на волевою сферу, здесь же такой сферой выступает воля тех субъектов (физических лиц), которые по своим должностным характеристикам должны воздействовать на функционирование организации в позитивном аспекте. Кроме того, качественные характеристики различных мер административного принуждения делают невозможным применение всего разнообразия таких мер в отношении юридических лиц. Например, невозможно применять в отношении юридических лиц меры, в силу юридических свойств имеющие личностный характер, целью которых является ограничение свободы и личной неприкосновенности. Кроме того, ввиду отсутствия у юридических лиц психической деятельности меры морально-правового воздействия (или иначе меры психологического воздействия) осуществлять применение их к юридическим лицам возможно лишь крайне условно, из-за отсутствия возможности морально воздействовать на организацию.

Говоря об административном принуждении как об административно-правовом институте, отметим, что он образуется из значительной группы административно-правовых норм, посредством которых устанавливаются основания и порядок, способствующий реализации административно-

¹ См., например: Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011. С. 296-298; Административное право России. Общая часть: учебник / под ред. С. А. Старостина. М., 2010. С. 257-260; Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 424-426.

принудительных мер. В качестве особенности, характерной для данного института, следует отметить, что содержание одного нормативно-правового акта может объединять, не только материальные, но и процессуальные нормы, регулирующие применение конкретных мер административного принуждения. В материальных нормах находят отражение юридические свойства рассматриваемых мер: их содержание, характер воздействия в отношении подвластных объектов, а также определяются основания для их применения. Процессуальные же нормы предназначены для определения и установления порядка их осуществления, в которых указываются действия, совершаемые властвующими субъектами для того, чтобы корреспондирующие им материальные нормы могли должным образом быть реализованы.

Для административного принуждения, как составной и неотъемлемой части государственного принуждения, свойственны все черты, характерные для всеобщего метода управленческой деятельности. Для данного метода государственного управления главным является способствование в реализации субъектами исполнительной власти мер принудительного воздействия, которые урегулированы административно-правовыми нормами (включая и административно-процессуальные нормы), с помощью которых осуществляется деятельность, обеспечивающая неукоснительное выполнение юридических обязанностей не только физическими, но и юридическими лицами, совершившими противоправные деяния либо, если наличествуют обстоятельства, могущие создавать угрозу безопасности для личности, общества или государства¹.

Следует отметить еще одну черту, являющуюся определяющим свойством этих мер. Это их принудительный характер, проявляемый наличием возможности у субъекта публичной власти с помощью уже вышеприведенных способов, воздействуя вопреки воле на подвластный объект, понудить совершить его определённые действия или отказаться от этого действия, что

¹ См.: *Каплунов А.И.* О понятии административного принуждения как отраслевого вида государственного принуждения // *Правоведение.* 2004. № 3. С. 118.

может ограничить в определённых законом пределах права, свободы и законные интересы объекта. В целях обеспечения необходимого состояния правопорядка процесс применения административно-принудительных мер, в отношении физических и юридических лиц, осуществляется органами публичной власти в соответствии с предписаниями государства, сформулированными в административно-правовых нормах законодательных актов.

Трудно переоценить то теоретическое и практическое значение, которое несут в себе вопросы, связанные с классификацией мер административного принуждения, не получившие до настоящего времени единодушного решения как в теории, так и в рамках законодательства.

Научное обоснование классификации мер административного принуждения является потребностью практики, так как социально-экономические реформы в современном российском государстве, давшие толчок дальнейшему развитию российской правовой системы, еще в 1990-х годах принесли за собой целый ряд проблем, которые находятся в непосредственной связи с административно-правовым принуждением. Согласно позиции В.Е. Севрюгина, четкую классификацию мер административного принуждения необходимо произвести, «во-первых, для уяснения сущности разнообразных мер принуждения, применяемых органами управления, их целей, их взаимодействия. Во-вторых, это имеет большое значение для применения мер принуждения, обеспечения эффективности воздействия на правонарушителей. В-третьих, четкая и точная классификация необходима практическим сотрудникам при решении вопросов о привлечении к уголовной либо административной ответственности, а также при замене уголовной ответственности административной по ряду преступлений, не представляющих большой общественной опасности. В-четвертых, правильная

классификация является необходимой предпосылкой для их научной кодификации»¹.

В научных исследованиях по проблемам административного права высказано много разнообразных мнений по поводу классификации мер административного принуждения. В настоящее время отдельные ученые-административисты являются приверженцами классификации мер административно-правового принуждения, состоящей из пяти звеньев, где особое место отведено мерам административно-процессуального обеспечения. Согласно позиции данных авторов, система мер административно-правового принуждения включает меры: административно-предупредительные; пресечения; административно-восстановительные; административно-процессуального обеспечения; административно-правовые санкции (наказания)².

Существующие различные варианты упорядочения мер административного принуждения классифицируют последние исходя из различий в основаниях и непосредственных целях применения. Безусловно, следует обратить внимание на классификацию административно-принудительных мер, состоящую из пяти звеньев, которая была разработана А.Ю. Соколовым, где все виды мер административного принуждения, исходя из их целевого назначения подразделяются на: 1) меры административно-предупредительного характера, в число которых входят такие меры, применение которых необходимо в силу государственной необходимости, а также меры, носящие контрольно-предупредительный характер; 2) меры, носящие административно-восстановительный характер; 3) меры административного пресечения; 4) меры, основное назначение которых состоит в

¹ Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. Тюмень, 1994. С. 92.

² См., например: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 167-168; Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2010. 155-157. Корнев А.П. С. Административное право России. Учебник.. Часть I. М., 1999. 190-211; Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр И.А. Административное принуждение в России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2002. С. 38; Сидоров Э.Т. Административно-правовое принуждение в условиях специальных административно-правовых режимов: монография. М., 2004. С. 84-91 и др.

процессуальном обеспечении, включающие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры процессуального принуждения; 5) меры административной ответственности (административные наказания)¹.

Необходимо отметить, что к юридическим лицам возможно применение мер, находящихся в любой из представленных групп, так как исходя из своей правовой характеристики, они очень близки или даже идентичны мерам, примеряемым к физическим лицам. К примеру, у таких мер административной ответственности, как предупреждение и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, отсутствуют различия для физических и юридических лиц, если исходить из их карательного воздействия. Но если рассматривать административный штраф, то сразу следует отметить дифференцирование его размера, обоснованное тем, каким лицам, физическим или юридическим этот штраф назначается. Таким образом, законодателем подчеркивается значение при реализации цели административной ответственности, в качестве которой выступает общая и частная превенция. Незначительные потери, которые несут юридические лица при назначении им штрафа в небольших размерах, не влияют на предупреждение совершения новых административных правонарушений, в отличие от физических лиц.

В настоящее время в число наиболее актуальных в правоприменительной деятельности органов государственной власти и их должностных лиц вопросов поставлена проблема, связанная с возможностью реализации юридическими лицами своих прав, выполнение предусмотренных в законодательных актах обязанностей, а также применение по отношению к ним административно-принудительных мер. Такое положение делает необходимым для законодателя продолжение деятельности по усовершенствованию законодательства, связанного с определением административно-правового статуса организаций, обращая пристальное внимание не только на материально-правовые, но и на

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 177.

процессуальные нормы. На затруднения в применении, могущие привести даже к невозможности вообще реализовать материально-правовые нормы влияет отсутствие соответствующим образом разработанного механизма по реализации материально-правовых установлений. Тогда как отвечающее законным требованиям, надлежащее процессуальное регулирование мер административного принуждения, которые применяются к юридическим лицам, дает возможность установления такого порядка действий органов государственной власти и их должностных лиц, уполномоченных совершать такие действия, при котором было бы невозможным нарушение прав и законных интересов указанных субъектов в связи с установлением четких рамок при осуществлении процедуры реализации данных мер. Но в настоящее время обеспечение должным образом законодательного регулирования в указанной сфере практически отсутствует.

Здесь уместно отметить, что в нормативном регулировании применения административно-принудительных мер к юридическим лицам существует законодательный пробел в виде отсутствия единого нормативного правового акта, в котором бы устанавливался их перечень, правовая характеристика и была регламентирована процедура их применения. Несмотря на то, что необходимые соответствующие административно-правовые нормы отражены в содержании различных актов федерального законодательства, в то же время не лишним бы было провести законодательную систематизацию по отдельным группам мер. Как, к примеру, проведена систематизация, касающихся в том числе и юридических лиц административных наказаний и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Систематизация в специальных, отдельных законах иных мер административного принуждения, которые применяются к юридическим лицам, может стать перспективным направлением развития законодательства.

Ко всем юридическим лицам, осуществляющим или претендующим на осуществление лицензируемого вида деятельности, применяются административно-принудительные меры контрольно-предупредительного

характера. Это обусловлено особенностью таких мер, состоящей в их применении к законопослушным субъектам в целях проверки соответствия их деятельности установленным требованиям, поэтому в первую очередь необходимо рассмотреть меры именно данной группы.

До сего времени наукой административного права не выработан единый подход к определению сущности и классификационных наименований соответствующих мер, что обусловлено отсутствием законодательно установленных терминов «административно-предупредительные меры», «контрольно-предупредительные меры» и других, употребляемых в научной литературе. Распространены суждения о единстве административно-предупредительных мер независимо от конкретных оснований применения, когда среди них не выделяется каких-либо подгрупп. Так, позиция А.М. Волкова и А.С. Дугенца не предполагает вычленение из административно-предупредительных мер каких-либо разновидностей, а в качестве таковых рассматриваются правовые средства и способы предупреждения и предотвращения административных правонарушений и обстоятельств, угрожающих безопасности и жизни граждан или нормальному порядку деятельности государственных органов. В качестве единого основания применения таких мер указанными авторами рассматривается предположение о намерении лица совершить административное правонарушение или иное противоправное деяние¹.

Иные авторы, говоря об общности всех административно-предупредительных мер, отмечают различия между отдельными превентивными мерами в зависимости от их непосредственного назначения и характера правоограничений. В связи с этим они выделяют: 1) меры, связанные с предупреждением правонарушений – как административных деликтов, так и преступлений (проверка документов, удостоверяющих личность; таможенный досмотр); 2) меры, имеющие целью предотвращение угрозы наступления возможных вредных, опасных, а иногда и тяжких последствий (закрытие

¹ См.: Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М, 2017. С. 164.

участков Государственной границы Российской Федерации; введение карантина в связи с эпидемиями и эпизоотиями); 3) лечебно-предупредительные меры административного принуждения, осуществляемые в целях обеспечения общественной безопасности, а также лечения лиц, страдающих наркоманией, психически больных и лиц, являющихся носителями инфекционных болезней; 4) меры, направленные на создание препятствий для уклонения лиц от выполнения возложенных на них обязанностей (принудительное медицинское освидетельствование; реквизиция и др.)¹.

Меньшая степень дифференциации административно-предупредительных мер характерна для трудов А.Ю. Соколова, позиция которого развивает идеи В.М. Манохина² и Н.М. Кониной³. По его мнению, понятием мер административного предупреждения охватываются меры, которые применяются в силу государственной необходимости, и контрольно-предупредительные меры. Главная цель осуществления первой группы административно-предупредительных мер состоит в государственной необходимости, которая может быть обусловлена различными факторами как объективного (аварии, эпидемии, эпизоотии, стихийные бедствия и др.), так и субъективного (массовые беспорядки, вооруженный мятеж, попытки насильственного изменения конституционного строя и т.д.) характера. Контрольно-предупредительные меры административного принуждения имеют целью предостережение граждан и организаций от правонарушений, предупреждение совершения разного рода деликтов и в конечном счёте недопущение возникновения вредных для государства и общества обстоятельств⁴.

¹ См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2017. С. 216.

² См.: Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010.

³ См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник для бакалавров. М., 2014.

⁴ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 178-179.

Различия во взглядах многих отечественных ученых-административистов на определение понятия «административно-предупредительные меры», несмотря на длительный период исследований, сохраняются, так как для мер административного предупреждения как сложного административно-правового явления характерно наличие множества признаков.

В частности, в результате проводимых исследований А.П. Корнев пришел к выводу, что под «мерами административного предупреждения понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций»¹.

Это мнение разделялось Ю.М. Козловым, который считал, что «... административно-предупредительные меры применяются в целях предупреждения возможных правонарушений или обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях и несчастных случаях»².

Д.Н. Бахрах, выделяя в целом предупредительные меры в системе мер административного принуждения, относит к ним лишь отдельные исключительные меры, применение которых носит сугубо персонифицированный характер. Иные меры, причисляемые большинством авторов к административно-предупредительным, названный учёный не рассматривает в качестве принудительных ввиду их нормативности. Они тождественны обязанностям и ограничениям, которые, с одной стороны, обременительны для граждан и организаций, но в то же время не носят персонифицированного характера, что, по его мнению, не позволяет их отнести к мерам административного принуждения. Принуждение будет применяться

¹ См.: Корнев А.П. Административное право России: учебник. В трех частях. Часть 1. М., 1999. С. 193.

² Административное право: учебник / под ред. Козлова Ю.М., Л.Л. Попова. М., 1999. С. 151.

лишь в том случае, когда данные обязанности и правоограничения будут нарушаться¹.

В научной литературе встречается и более сложный вариант определения, какое место занимают административно-предупредительные меры в системе иных административно-правовых мер. Е.И. Умрихина акцентирует внимание на пограничном положении контрольно-предупредительных мер по отношению к мерам безопасности и мерам защиты. В качестве примера она как раз приводит институт лицензирования отдельных видов деятельности. По её мнению, факт получения лицензии должен рассматриваться в качестве меры безопасности, которая принимается государством в целях осуществления защиты граждан, поскольку лицензированию подлежит любая потенциально опасная деятельность в Российской Федерации. В то же время проверка деятельности лицензиата на предмет соответствия лицензии (плановая или по жалобам иных участников правоотношений), продление действия лицензии через определённый срок следует рассматривать в качестве контрольно-предупредительных мер, позволяющих выявить уже допущенные нарушения и предостеречь от совершения потенциально возможных нарушений. При этом к мерам защиты следует относить аннулирование лицензии и прекращение деятельности. Таким образом, несмотря на тесную взаимосвязь мер безопасности, контрольно-предупредительных мер и мер защиты, они имеют принципиальные отличия друг от друга. Объединяющим фактором является их цель, связанная с устранением угроз и обеспечением безопасности. Различие же состоит в том, что нейтрализация угроз осуществляется на разных стадиях. Значение мер безопасности заключается в принципиальном недопущении опасности как таковой. По объективным причинам это недостижимо, в связи с чем угрозы продолжают возникать. С помощью контрольно-предупредительных мер выявляются возможные угрозы безопасности на самом

¹ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2007. С. 383-384.

раннем этапе – при их зарождении, а с помощью мер защиты производится ликвидация уже наступивших угроз¹.

Представляется, что, несмотря на неограниченный круг субъектов, к которому обращено законодательное требование о лицензировании отдельных видов деятельности, само по себе лицензирование следует относить к контрольно-предупредительным мерам административного принуждения, поскольку субъект, имеющий намерение осуществлять деятельность, способную принести ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, вынужден обратиться в лицензирующие органы для получения лицензии, в отсутствие которой данная деятельность невозможна. Таким образом, добровольность такого обращения компенсируется государством посредством подавления волевых начал в несанкционированном осуществлении лицензируемых видов деятельности, а игнорирование данных требований влечёт применение других мер административного принуждения – пресекательного и иного характера.

Кроме того, в структуре контрольно-предупредительных мер административного принуждения в сфере лицензирования необходимо выделить осуществление контрольно-надзорных проверок в рамках лицензионного контроля. Данный вид контроля имеет как предварительный, так и текущий либо последующий характер.

Предварительный характер имеют контрольно-надзорные проверки, проводимые в отношении соискателей лицензии, представивших заявление о выдаче лицензии. Они предваряют возможность осуществления того или иного вида деятельности. Такие проверки основаны на внеплановых началах и проводятся лицензирующим органом без согласования в установленном

¹ См.: *Умрихина Е.И.* Меры безопасности в российском праве, их отличие от мер защиты и мер контрольно-предупредительного воздействия // *Юрист-Правоведь*. 2010. № 5. С. 117-118.

порядке с органами прокуратуры. Фактическим основанием для их проведения является представление в лицензирующий орган заявления о предоставлении лицензии, с чем, собственно, и связан их внеплановый характер, поскольку запланировать их осуществление невозможно. Такие проверки могут быть документарными и внеплановыми выездными¹.

Предметом документарной проверки соискателя лицензии являются сведения, содержащиеся в представленных заявлениях и документах, в целях оценки их соответствия требованиям законодательства о лицензировании, а также сведениям о соискателе лицензии, содержащимся в федеральных информационных ресурсах, в которых отражаются факты, связанные с государственной регистрацией юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

При внеплановых выездных проверках соискателя лицензии устанавливается степень надлежащего состояния помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, предполагаемых к использованию при осуществлении лицензируемого вида деятельности, а также имеются ли для этого необходимые работники в целях оценки соответствия таких объектов и работников лицензионным требованиям.

Текущий характер носят проверки деятельности:

1) лицензиата, представившего заявление о переоформлении лицензии. В этом случае применяются те же правила о внеплановых выездных и документарных проверках, что и в случае с контрольно-надзорными проверками соискателя лицензии. В качестве основания для проведения подобных проверок выступает представление заявления о переоформлении лицензии в лицензирующий орган;

2) лицензиата, выполняющего виды деятельности, которые указаны в лицензии. Такие проверки основаны на предположении о том, что в случае отсутствия контроля, проводимого органами исполнительной власти за

¹ См.: ст. 19 Закона о лицензировании.

деятельностью лицензиата, возможны отклонения, которые могут привести к нарушению прав и законных интересов граждан, причинить ущерб охраняемым государством общественным отношениям. В связи с этим законодатель предполагает возможность проведения не только документарных и внеплановых выездных проверок лицензиата, но и плановых проверок. Предмет данных проверок шире, чем у предварительных и включает в себя не только содержащиеся в документах лицензиата сведения о его деятельности, состоянии используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования и иных объектов, соответствие его работников лицензионным требованиям, но и выполняемые работы, оказываемые услуги, а также принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований.

Последующий характер присущ контрольно-надзорным проверкам, когда проверяется степень исполнения предписаний, согласно которым требовалось устранение нарушений лицензионных требований и условий, выявленных при проведении предыдущей проверки. Содержащееся в научной литературе мнение о том, что контрольно-предупредительные меры административного принуждения применяются вне связи с нарушением установленных правил, не всегда учитывает то обстоятельство, что контрольно-надзорная проверка может проводиться после совершения и последующего выявления подобных нарушений. При этом она не становится административно-пресекательной мерой, поскольку не направлена на принудительное прекращение противоправной деятельности и недопущение её вредных или опасных последствий. Такую цель преследует иная мера – выдача предписания об устранении нарушений. Однако предписание само по себе не может гарантировать выполнение содержащихся в нём требований. Для этого необходимо опять же задействовать контрольно-предупредительную меру, основание применения которой состоит в предположении о том, что лицензиат может проигнорировать выполнение требований, содержащихся в предписании об устранении нарушений. К тому же предполагается проведение данной

проверки после назначения административного наказания и применения административно-восстановительной меры в виде приостановления действия лицензии. Таким образом, такая контрольно-надзорная поверка носит постделиктный характер.

Подобные проверки являются внеплановыми выездными и имеют свои собственные постделиктные основания: 1) истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного лицензирующим органом предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований; 2) истечение срока, на который было приостановлено действие лицензии. В то же время необходимо отметить, что инициатором проведения контрольно-надзорной проверки может быть и сам лицензиат. Соответствующее законодательное установление призвано стимулировать лицензиата к тому, чтобы до истечения установленного срока устранить допущенные нарушения. Основанием проведения контрольно-надзорной проверки в данном случае будет наличие ходатайства лицензиата о проведении лицензирующим органом внеплановой выездной проверки в целях установления факта досрочного исполнения предписания лицензирующего органа.

Таким образом, можно констатировать, что применение контрольно-предупредительных мер в сфере лицензирования в целом носит принудительный характер ввиду распорядительного воздействия лицензирующих органов на соискателей лицензии и лицензиатов и осуществления государственно-властных действий вопреки их воле. Содержание контрольно-предупредительных мер заключается собственно в выдаче лицензии, а также проведении предварительных, текущих и последующих проверок. Кроме того, установлено, что последующие проверки носят постделиктный характер и могут осуществляться не только на принудительной основе, но и по инициативе лицензиата.

Контрольно-надзорные процедуры в сфере лицензирования могут быть окончены либо составлением акта, целью которого является описание порядка

проведенных мероприятий, либо будет возбуждена процедура привлечения лица к ответственности, порядок которой регламентирован нормами КоАП РФ.

В связи с этим следует остановиться на мерах административного принуждения – административных наказаниях, которые являются санкциями многочисленных статей Кодекса РФ об административных правонарушениях, принятого в 2001 году. Законодательство о лицензировании содержит положения, регламентирующие условия и порядок проведения процедур при лицензировании, и устанавливает положение о том, применение мер административной ответственности должно основываться на выявленном нарушении данных требований и условий.

При решении вопроса о применении мер административной ответственности в случае обнаружения нарушений лицензионных требований юридическими лицами в отношении последних возможно применение общераспространённых административных наказаний в виде предупреждения и административного штрафа. Кроме того, имеется административное наказание, с назначением которого законодателем связывается возможность последующего применения специальных для лицензионного законодательства мер административного принуждения, специфика которых заключается в приостановлении действия лицензии, дающей право на осуществление лицензируемой деятельности, а также аннулирование лицензии. Таким административным наказанием является административное приостановление деятельности. В отличие от ранее действующего закона о лицензировании 2001 года¹ законодатель пошел по пути установления логики и хронологии при применении вышеуказанных мер административного принуждения, что повлияло на прекращение ведущихся дискуссий, связанных с определением отнесения приостановления действия лицензии и её аннулирования к той или

¹ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (ред. от 29.12.2010 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3430; 2010. № 46. Ст. 5918.

иной разновидности административно-принудительных мер, хотя возникают отдельные вопросы по видам деятельности и до настоящего времени¹.

Толкование юридической ответственности с различных позиций является предметом перманентных исследований, в которых, к примеру, юридическая ответственность рассматривается как отрицательная реакция со стороны государства на совершенное правонарушение². Некоторые авторы отождествляют правовую ответственность и санкцию правовой нормы, указывающую на **наказательные** меры государственного принуждения³. Сторонники иной точки зрения проводят раскрытие понятия правовой ответственности, рассматривая ее через реализацию санкции, учитывая последствия совершенных правонарушений, установленные в законодательстве⁴.

В российской юридической литературе советского периода и в современной науке имеется большое число исследований, посвященных проблемам административной ответственности, в которых освещены различные аспекты административной ответственности как вида административного принуждения, а также выделены ее характерные признаки⁵, выраженные в специфическом порядке установления субъектов, которые уполномочены применять меры административной ответственности, в широком круге субъектов ответственности (физических и юридических лиц) в сравнении с иными видами юридической ответственности, в основании ответственности, в мерах административной ответственности, которые могут применяться

¹ *Гречкина О.В., Рубанова Н.А.* О правовой природе мер административного принуждения за нарушение лицензионных требований в образовательной деятельности: точка зрения // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 3. С. 392-395.

² *Йоффе О.С., М.Д. Шаргородский.* Вопросы теории права. М., 1961. С. 314.

³ *Коваль Д.В.* Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 8.

⁴ *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / Науч. ред. Основин В.С. Воронеж, 1970 С. 39; *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М., 1962. С. 12.

⁵ *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1957; *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972; *Салищева Н.Г., Васильева Г.В.* Развитие законодательства об административной ответственности // Правоведение. 1981. № 3. С. 3-11.

большим числом уполномоченных на то лиц, наличии специального законодательства, которым установлен особый процессуальный порядок привлечения к административной ответственности и др.

Как разновидность мер административного принуждения меры административной ответственности имеют карательные свойства, выражаемые в назначении административного наказания, с помощью которых происходит реализация института административной ответственности. Данным мерам свойственны характерные признаки, такие как: а) их применение возможно только в случае очевидного факта совершения правонарушения; б) являются реакцией государства, на противоправное явление; в) лишают возможности правонарушителя действовать противоправно; г) могут причинить лицу, которое совершает противоправные действия, урон различного рода; д) имеют определенный круг субъектов, их применяющих; е) не ограничивают субъективные права¹.

Вопросы применения мер административной ответственности за совершение юридическими лицами нарушений лицензионных требований, требуют взвешенного подхода. Основанный на статьях 19, 45 и 55 Конституции Российской Федерации принцип справедливости наказания и его соразмерности с совершённым деянием предусматривает применение дифференциации такой ответственности посредством учёта множества обстоятельств: тяжесть содеянного, размер и характер причиненного ущерба, степень вины правонарушителя и прочие, обуславливающие индивидуализацию при применении административного принуждения различных видов.

Для того, чтобы привлечь виновное лицо к ответственности, нужно учитывать следующие основания: наличие нормы права и правоприменительного акта, наличие состава правонарушения, отсутствие

¹ *Коркин, А.В.* Основы института административно-правового принуждения в деятельности сотрудников милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004; *Князьков, А.С.* Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998.

оснований, освобождающих от ответственности или исключających ответственность¹.

Наряду с мерами административной ответственности административно-деликтным законодательством урегулированы меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Касательно мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые связаны с нарушениями лицензионных требований, то в отношении юридических лиц, согласно статьям 27.16, 27.17 КоАП РФ, может применяться только *временный запрет деятельности*, и только в случае наличия ситуации, которая требует немедленного применения такой меры.

Несмотря на то, что Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации»² данной мере было отведено самостоятельное место в системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рядом авторов данная мера рассматривается в качестве иных мер административного принуждения. Так, С.А. Шатовым временный запрет деятельности был отнесён к группе мер административного пресечения, хотя и была отмечена комплексная юридическая природа этой меры и имеющиеся признаки, присущие как мерам административного пресечения, так и мерам принуждения в целом³.

¹ Проблемам, связанным с административной ответственностью, в науке административного права всегда уделялось существенное внимание. См.: *Алехин А.П.* О современных тенденциях развития института административной ответственности в Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1992. № 5. С. 3-12; *Аганов А.Б.* Административная ответственность. М., 1999; *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан СССР. Свердловск. 1989; *Студеникина М.С.* Что такое административная ответственность? М., 1990; *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1991; *Рогачева О.С.* Административная ответственность: учебное пособие. Воронеж, 2005; *Соколов А.Ю.* Административная ответственность: учебное пособие. Саратов, 2014 и др.

² См.: СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; 2016. № 27. (Ч. II). Ст. 4238.

³ См.: *Шатов С.А.* О совершенствовании административно-правового регулирования временного запрета деятельности // Закон. 2008. № 4. С. 149-150.

Согласно положениям ст. 27.16 КоАП РФ временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом или должностными лицами, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. То есть в понятие *временного запрета деятельности* включены несколько способов, позволяющих прервать осуществление деятельности, заключающихся в прекращении: эксплуатации зданий, оборудования, техники, агрегатов (если именно их состояние может вызвать угрозу для жизни), на оказание услуг (если нарекания вызывает сам процесс оказания услуг), на проведение экономических операций¹. Временный запрет деятельности, как правило, применяется в том случае, когда совершение административного правонарушения, как правило, должно повлечь за собой применение в последующем административного приостановления деятельности, то есть в исключительных случаях и на срок до рассмотрения дела в суде. В случае принятия решения о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности указанный срок должен включаться в срок административного приостановления деятельности.

Применение мер административно-процессуального обеспечения (которые нередко относят к категории мер административного пресечения)² даёт возможность более эффективного достижения целей административной ответственности. Их прямое административно-правовое воздействие при этом (как и в случае использования иных административно-пресекательных мер, способствующих оперативно прекратить совершаемое противоправное или

¹ См.: Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 278.

² См., напр.: Агапов А.Б. Административное право. М., 2004. С. 587-605.

иное вредное деяние, а также предотвратить вызванные ими последствия) является выражением персонального императивного влияния, которое имеет целью обеспечение непосредственного воздействия, изменяющего поведение правонарушителя¹. Отдельными авторами временный запрет деятельности отнесен к мерам, с помощью которых приостанавливается реализация прав².

Учитывая, что в КоАП РФ не получили закрепления и конкретизации ни процедурный порядок, ни способы исполнения временного запрета деятельности должностными лицами, уполномоченными согласно ст. 28.3 КоАП на составление протокола об административном правонарушении, то следует признать, что такое состояние осложняет практическое использование указанной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, провоцируя бездействие контрольно-надзорных органов, и зачастую ведет к фактическому продолжению деятельности, особо опасной для охраняемых законом интересов.

Представляется, что достижение позитивного результата применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, связанном с нарушением лицензионного законодательства, как и необходимость обеспечения соблюдения прав участников административно-юрисдикционного процесса являются необходимым основанием для решения вопроса о нормативном закреплении порядка для реализации временного запрета деятельности, включая и акты органов, которые уполномочены осуществлять лицензионный контроль³.

¹ См.: *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 181.

² См.: *Левченко О.В.* Временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009.

³ См., например: Письмо Федеральной службы по надзору в сфере транспорта «Методические рекомендации «о правоприменительной практике территориальными органами федеральной службы по надзору в сфере транспорта по признанию осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) совершения административного правонарушения, предусмотренного статьей ч. 3 ст. 14.1 КоАП России». URL: <http://pandia.ru/text/77/131/576.php> (дата обращения: 20.08.2018).

Вместе с тем требует внимания и вопрос, связанный с неэффективностью «отсроченной» защиты прав участников процесса, на который указывают некоторые исследователи, считая, что назрела необходимость закрепления в нормах КоАП РФ специального порядка, в котором могут быть обжаловано применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении¹, так как в настоящее время в КоАП РФ не предусмотрена возможность обжаловать (опротестовать) меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (это положение касается и временного запрета деятельности).

Административное правонарушение в сфере лицензирования рассматривается законодателем в качестве фактического основания административной ответственности. Учитывая наличие специфики лицензионных правонарушений, связанной с многочисленными и многообразными отраслями, где могут возникнуть лицензионные правоотношения, а, следовательно, и правонарушения, довольно трудно, а практически невозможно представляется проведение группировки соответствующих норм в каком-либо из разделов КоАП РФ, так как нормы, содержащие признаки составов таких правонарушений, помещены в самые разные разделы КоАП РФ. Так, нормы об административной ответственности в сфере лицензирования находятся в разделах, которые посвящены самым разным административным правонарушениям: посягающим на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (гл. 6 КоАП РФ); правонарушениям в области охраны собственности (гл. 7 КоАП РФ); правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования (гл. 8 КоАП РФ); правонарушениям в промышленности, строительстве и энергетике (гл. 9 КоАП РФ);

¹ См.: *Левченко О.В.* Проблемы обжалования временного запрета деятельности как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 3. С. 232; *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 54-55.

правонарушениям на транспорте (гл. 11 КоАП РФ); правонарушениям в области связи и информации (гл. 13 КоАП РФ); правонарушениям в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (гл. 14 КоАП РФ); правонарушениям в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (гл. 15 КоАП РФ) и др. В настоящее время КоАП РФ содержит более тридцати норм, в которых отражена ответственность юридических лиц, наступающая в связи с нарушениями лицензионных требований и правил.

Необходимо также иметь в виду, что в части составов КоАП РФ наличествуют достаточно общие формулировки (так, ст. 6.16, которая посвящена вопросам нарушений, связанных с наркотическими средствами, - порядком приобретения, использования), что позволяет привлекать к административной ответственности, основываясь на данной норме, за действия, осуществляемые юридическим лицом, не имеющим надлежащей лицензии.

В то же время, рассматривая находящиеся в структуре КоАП РФ нормы ст. 14.1 и ст. 19.20, можно обнаружить, что в указанных нормах предусмотрено наличие нескольких видов составов административных правонарушений, которые объединены общим содержанием и предусматривают ответственность как за осуществление деятельности без лицензии, так и за нарушение условий лицензии, не конкретизируя вид деятельности, осуществляемой с указанными нарушениями, включая и осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, которые предусматриваются в специальных разрешениях (лицензиях).

В ст. 14.1 КоАП РФ содержатся меры ответственности, применяемые за два состава лицензионных правонарушений: 1) в ч. 2 указанной статьи предусматривается, что осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), влечет наложение *административного штрафа* на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей с

конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой.

В ч. 3 ст. 14.1 определяется, что осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), влечет *предупреждение или наложение административного штрафа* на юридических лиц в размере от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.

В ч. 4 ст. 14.1 содержится указание на то, что осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), наказывается *административным штрафом*, возлагаемым на юридических лиц в размере от ста тысяч до двухсот тысяч рублей или *административное приостановление деятельности* на срок до девяноста суток. В примечании к данной статье указывается, что понятие грубого нарушения будет устанавливаться Правительством РФ, исходя из особенностей конкретного вида деятельности, подлежащего лицензированию.

Представляется необходимым отметить, что в разделе 14 КоАП РФ содержится ряд статей, в которых регламентируется ответственность, наступающая за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии. При том, что правила, установленные в ст. 14.1 КоАП РФ, являются общими, так как в них предусматривается наступление ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии, без конкретизации ее по видам. Исключение делается для тех видов, по которым ответственность устанавливается другими статьями КоАП РФ. Таким образом, лица виновные в совершении отдельных правонарушений, будут привлекаться к ответственности по иным статьям, имеющим по отношению к последней специальный характер, а не по ст. 14.1. КоАП РФ. Так, осуществляя предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами без лицензии, виновное лицо будет привлечено к ответственности по специальной ст. 14.1.3 КоАП РФ, а не по ст. 14.1 КоАП РФ. Из чего следует,

что так проявляется правовой принцип, дающий действовать специальной нормой, а не общей в условиях наличия коллизии общей и специальной нормы.

Похожим образом осуществляется применение и ст. 7.3 («Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов»), а также ч. 3 ст. 20.16 КоАП РФ («Незаконная частная детективная или охранный деятельность») и еще ряд иных статей.

Состав административного правонарушения, который предусмотрен ст. 14.1 КоАП, несмотря на наличие коллизионных норм, рассматривается как базовый в отношении всех иных норм, которыми регулируется административная ответственность в области лицензирования.

Рассмотрение вышеназванной ст. 19.20 КоАП РФ («Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)»), в которой предусматривается ответственность за осуществление деятельности без наличия лицензии или той же деятельности, но с нарушением условий лицензирования позволяет говорить об известной аналогии закона в ее конструировании.

Так, в ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ предусматривается, что осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), влечет *предупреждение или наложение административного штрафа* на юридических лиц в размере от ста семидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или *административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток*.

В ч. 2 названной статьи указывается, что осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с нарушением требований или условий специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), влечет *предупреждение или наложение*

административного штрафа на юридических лиц в размере от ста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей.

Аналогично ч. 3 ст. 14.1. сконструирована и ч. 3 ст. 19.20, указывающая, что осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если специальное разрешение (лицензия) обязательно (обязательна), влечет наложение *административного штрафа* на юридических лиц в размере от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или *административное приостановление деятельности* на срок до девяноста суток. Таким образом, в число видов административных наказаний, назначаемых за административные правонарушения в сфере лицензируемой деятельности, которые совершены юридическими лицами, в КоАП РФ включены: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности.

Присутствие вышеуказанных статей в КоАП РФ делает невозможным произвольное осуществление целого ряда видов деятельности, для которых требуется наличие лицензии (разрешения).

В статье 23.1 КоАП РФ указывается, какие именно дела по лицензионным правонарушениям находятся в подведомственности судей. Это все шесть составов, которые сформулированы в статьях 14.1 и 19.20 КоАП РФ, а также иные составы, которые связаны с осуществлением без лицензии или с нарушением ее условий. Ряд дел о лицензионных правонарушениях рассматривается судьей по инициативе должностного лица, которое уполномочено рассматривать такие дела, как уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, нарушение законодательства об экспортном контроле и др.

В ведении должностных лиц специализированных контрольно-надзорных органов (федеральных служб) находится рассмотрение дел об иных лицензионных правонарушениях. Например, органы, на которые возложено

осуществление государственного геологического контроля, а также государственный контроль и надзора в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, согласно статьям 23.22, 23.31 КоАП РФ наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. 7.3 КоАП РФ («Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов»).

Как мы видим, несмотря на наличие составов, в которых в общем виде формулируются признаки практически любого возможного лицензионного правонарушения, что исключает необходимость во введении в КоАП РФ квалифицированных составов дополнительно, но дифференцированный подход к назначению административных наказаний, демонстрируемый законодателем, в сфере лицензионных правонарушений говорит об учёте особенностей в различных сферах лицензионного регулирования, что привело к появлению в КоАП РФ ряда норм, где предусматривается ответственность за отдельные лицензионные правонарушения. При назначении наказания в соответствии с проводимой специализацией составов лицензионных правонарушений осуществляется учёт повторности в совершении однородных административных правонарушений.

Следует учесть, что кроме рассмотренных выше видов административных наказаний в соответствии с Федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности могут применяться и иные административно-принудительные меры: приостановление действия лицензии и её аннулирование, которые можно охарактеризовать как административно-восстановительные.

С учётом изложенного можно сформулировать определение понятия мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования. Это установленные федеральным законодателем

правоограничительные меры материального и организационного характера, реализуемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами судебной власти и отдельными имеющими функции лицензирования публично-властными субъектами (Банк России, Государственная корпорация «Роскосмос») в отношении юридических лиц в связи с нарушением ими лицензионных требований и условий либо необходимостью предупреждения нарушения ими законодательства о лицензировании.

Кроме того, следует констатировать, что в сфере лицензирования к юридическим лицам применяются следующие виды административного принуждения:

1) контрольно-предупредительные меры в виде контрольно-надзорных проверок. В первую очередь они могут осуществляться на неделиктной основе для установления факта соблюдения или несоблюдения лицензиатом требований и условий лицензии на занятие определённой деятельностью. Вместе с тем такие проверки могут проводиться и на постделиктной основе для того, чтобы установить, выполнено ли юридическим лицом предписание об устранении нарушений лицензионных требований;

2) меры административного пресечения, применение которых тесно взаимосвязано с контрольно-предупредительными мерами, поскольку предписание об устранении допущенных нарушений лицензионных требований может быть вынесено только по результатам контрольно-надзорной проверки;

3) меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые применительно к лицензионной сфере представлены временным запретом деятельности. Реализация указанной меры взаимосвязана с последующим применением таких мер административного принуждения, как административное приостановление деятельности и приостановление действия лицензии, которые относятся к иным классификационным группам;

4) меры административной ответственности, представленные в сфере лицензирования всеми административными наказаниями, которые могут назначены юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности);

5) административно-восстановительные меры, предназначение которых связано с восстановлением того положения, которое существовало до совершения административного правонарушения. Действующим законодательством о лицензировании к ним отнесены приостановление действия лицензии и её аннулирование, применяемые после привлечения юридического лица к административной ответственности. Последняя разновидность мер наиболее перспективна с точки зрения научного анализа, поскольку по своим юридическим свойствам данные меры близки итоговым карательным санкциям, что может обусловить их законодательное оформление в будущем в качестве административных наказаний.

1.3 Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований, в истории отечественного законодательства о лицензировании

В науке административного права отсутствует единство взглядов на конкретный исторический момент оформления в качестве самостоятельного правового института о лицензировании деятельности.

Так, по мнению одних авторов¹, история становления и эволюции в качестве правового института лицензирования отдельных видов деятельности ведет начало с принятия закона СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации»². Другие исследователи ведут отсчет возникновения института

¹ См., например: Мельничук Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14.

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

лицензирования с принятия в 1865 г. Положения о пошлинах за получение права на торговлю и другие промыслы, предусматривающего выдачу свидетельств и билетов, подтверждающих право торговли¹. Третьи увязывают данный момент с континентальной блокадой Англии в 1811-1812 гг. и выдаваемыми исполнительно-распорядительными органами Российской Империи разрешениями на торговлю².

Анализ российского законодательства позволяет констатировать, что несмотря на активные темпы нормативного регулирования института лицензирования в 90-х годах XX века, отдельные попытки по введению лицензирования наблюдались и до указанного периода.

Подобное обстоятельство делает возможным с учетом объема нормативно-правового регулирования и степени систематизации законодательства выделить три этапа становления и развития законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности: 1) начальный (по 1988 год); 2) этап развития лицензионного законодательства (с 1988 г. по 1998 г.); 3) современный этап (с 1998 г. по настоящее время).

Для *первого этапа* характерно возникновение отдельных элементов института лицензирования, в частности, появлением самого понятия, учреждением специальных государственных органов, полномочных взимать сборы и т.д.

Так, еще в XVIII в. отдельные категории лиц наделялись исключительными полномочиями по осуществлению определенного вида деятельности. Например, указом Петра I от 28 января 1716 г. «О свободе винокурения для домашнего расхода и по подрядам, с уплатою пошлины с

¹ См., например: Тарасов С.А. Лицензирование как метод государственно-разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 10-11.

² См., например: Агапов А.Б. Проблемы лицензирования отдельных видов деятельности // Государственное регулирование экономической деятельности. М., 2000. С. 143-144; Гуцин А.В. Лицензирование предпринимательской деятельности // Вестник МГИУ. Серия "Гуманитарные науки". 2003. № 1. С. 108; Савчук М.В. Правовые и организационные основы лицензирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14.

кубов»¹ введена привилегия для дворянства выкуривать вино «про свой обиход»². Свобода винокурения предполагала изготовление вина для собственного употребления с запретом его сбыта иным лицам. При этом определялись субъекты, правомочные предоставлять указанные исключительные полномочия. В городах к ним относились губернаторы, а в уездах – ландраты. При этом за нарушение данного указа устанавливалась мера правового принуждения карательного характера: в случае реализации вина было предусмотрено наложение штрафа в размере 50 рублей.

Впервые термин «лицензии» («лиценцы» от англ. «licences») применяется в России в 1811-1812 гг., в период так называемой континентальной блокады, выражавшейся в бойкотировании Англии со стороны ряда европейских стран. Им обозначаются «льготные письма» – разрешения, которые выдавались для осуществления внешнеторговой деятельности с Англией и давали судовладельцам право ввоза и вывоза запретных товаров. Введение лицензирования в сфере внешнеторговой деятельности России было обусловлено политическими, а не экономическими факторами, и шло вразрез с экономическими интересами хозяйствующих субъектов, так как отказом в выдаче «льготных писем» ограничивалась экономическая свобода отечественных товаропроизводителей. В июне 1812 года континентальная блокада фактически была прекращена, следствием чего стала отмена «льготных писем»³.

В связи с развитием новых экономических отношений в России в 60-80-е гг. XIX в., которые стали складываться после отмены крепостного права, возникла потребность в соответствующем правовом регулировании. В этот период лицензирование в качестве регулятора предпринимательской деятельности и надзора государства за ним распространяется на осуществление торговых и промышленных операций. 15 апреля 1863 года в составе

¹ См.: Законодательство Петра I / Клеандрова В.М., Колобов Б.В., Кутыгина Г.А., Новицкая Т.Е., и др.; Отв. ред.: Новицкая Т.Е., Преображенский А.А. М., 1997. С. 644-645.

² См.: *Киселев М.А.* «Сословная риторика» как аргумент: эпизод из истории создания Устава о винокурении 1965 г. // Уральский исторический вестник. 2009. № 2 (23). С. 145.

³ См.: *Калинина А.С.* Становление и развитие института лицензирования в России // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 72.

Министерства Финансов создается Департамент окладных сборов¹, на который было возложено осуществление взимания сборов за осуществление торговой и промышленной деятельности. После выплаты денежной суммы, дифференцируемой от вида соответствующей деятельности, выдавалось государственное разрешение на её осуществление.

Виды торговой и промышленной деятельности, с которой взимались пошлины, порядок и сроки оплаты и получения промышленных свидетельств и билетов, перечни лиц, обладающих правом получения свидетельства и лиц, ограниченных в таком праве, льготы и иные правила устанавливались Уставом о пошлинах от 9 февраля 1865 г.² Согласно этому нормативному правовому акту, правами купцов наделялись лица, уплатившие патентные и билетные торгово-промышленные сборы. Фактически было введено лицензирование торговой деятельности, поскольку для её осуществления необходимо было получить торговый патент, или гильдейское купеческое свидетельство, которые были подразделены на два разряда – гильдии. Открытие и содержание торговых и промышленных заведений можно было возможно только после получения гильдейского свидетельства. Свидетельством первой гильдии подтверждалось право содержать фабрично-заводские заведения, осуществлять оптовую торговлю иностранными и российскими товарами на всей территории государства и принимать повсеместно подряды без ограничения суммы. Свидетельством второй гильдии предоставлялось право на содержание фабрично-заводских заведений, розничную торговлю в пределах города и уезда и на принятие подрядов на сумму не более 15 тысяч рублей. Впоследствии

¹ См.: *Раскин Д.И.* Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801—1917. Т. 2: Центральные государственные учреждения. Министерство внутренних дел. Министерство юстиции. Министерство финансов. Министерство торговли и промышленности. Государственный контроль. СПб., 2001.; Российский государственный исторический архив. Ф. 574. Оп. 1. Д. 64. Л. 1.

² См.: *Хоткевич А.* Уставы о пошлинах и питейном сборе по отношению к гражданскому праву. М., 1879. С. 5.

обозначенные правила были закреплены в Уставе о прямых налогах 1893 года¹, в который были перенесены положения Устава о пошлинах.

Элементы лицензирования применялись и в добывающей отрасли. Так, для поиска золотых россыпей и рудных месторождений требовалось получение дозволительного свидетельства. Полномочием по выдаче таких свидетельств были наделены местные Горные управления в подведомственных им округах и горный Департамент в тех губерниях, где не имелось соответствующих управлений. Дозволительные свидетельства не подлежали переуступке другим лицам, что было предусмотрено в Уставе горном 1893 г.²

С установлением советской власти, фактически уничтожившей частный сектор экономики, институт лицензирования распространялся на внешнеторговую деятельность, осуществляемую учреждениями, предприятиями и организациями, получившими право на ввоз и вывоз экспортных и импортных товаров. В советском законодательстве термин «лицензия» упоминался, в частности, в тексте Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12 апреля 1923 г. «О контингентах, лицензиях и удостоверениях на ввоз и вывоз»³, которым обозначалось разрешение совершать отдельные сделки (ст. 4). Предусматривался широкий перечень властных субъектов, участвовавших в лицензионном производстве. Лицензии на экспортные товары могли быть выданы Народным Комиссариатом Внешней Торговли, а также уполномоченными Народного Комиссариата Внешней Торговли при областных экономических совещаниях и экономических совещаниях союзных республик по предварительному заключению экспертных бюро в составе представителей Народного Комиссариата Внешней Торговли, Высшего Совета Народного Хозяйства, Рабоче-Крестьянской Инспекции и Народного Комиссариата Финансов. Особенностью правоотношений по поводу лицензирования ввоза и вывоза товаров являлась их охрана исключительно

¹См.: Свод законов Российской Империи. Том V. С.-Пб, 1900. С. 1-76.

² См.: Устав горный. Свод законов Российской империи. В XVI т. Т. VII. СПб., 1893. С. 84.

³ См.: СУ РСФСР. 1923. № 40. Ст. 424.

уголовно-правовыми средствами. Что касается мер административного принуждения, которые могли применяться в связи с имеющимися нарушениями лицензионных требований, вышеназванный нормативный правовой акт сведений о них не содержал.

Специальный порядок был предусмотрен для лицензирования ввоза и вывоза отдельных видов товаров, таких как кинопродукция. Субъектом, уполномоченным осуществлять лицензирование ввоза и вывоза кинокартин, был Народный Комиссариат Внешней Торговли, которому было предоставлено право выдавать лицензии (разрешения) на ввоз и вывоз кинокартин как в позитивах, так и негативах, после согласования с Центральным государственным фото-кино-предприятием. Меры государственного, в том числе административного, принуждения к нарушителям правил о лицензировании данного вида деятельности в Инструкции о порядке ввоза кинокартин из-за границы и вывоза их за пределы РСФСР предусмотрены не были¹. Отсутствие детальной нормативно-правовой регламентации было характерно и для лицензирования ввоза из-за границы легковых автомобилей и мотоциклов с прицепными колясками, которое осуществлялось Народным Комиссариатом Внешней и Внутренней Торговли².

Правовые последствия в виде мер административного принуждения за нарушения правил лицензирования в сфере внешнеторговой деятельности в общем виде были предусмотрены Сводным законом РСФСР от 28 марта 1927 г. «О реквизиции и конфискации имущества»³. При этом устанавливалось, что иностранные товары и предметы пропускались: безлицензионно после уплаты пошлины; безлицензионно как почтовые посылки; а также при условии уплаты пошлины и при наличии лицензий, в которых указывалось «без цели сбыта». Во

¹ См.: Постановление Наркомпроса РСФСР, Народного комиссариата внешней торговли РСФСР, НКВД РСФСР от 5 мая 1923 г. «Инструкция о порядке ввоза кино-картин из за-границы и вывоза их за пределы Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1923. № 40. Ст. 434.

² См.: Постановление СНК СССР от 12 октября 1923 г. «О порядке приобретения за границей легковых автомобилей и мотоциклов» // Систематическое собрание действующих законов СССР. Кн. вторая. М., 1926.

³ См.: СУ РСФСР. 1927. № 38. Ст. 248.

всех остальных случаях сбыт на сторону за плату, приравнивал их к контрабандным товарам и предметам, и они в административном порядке подлежали конфискации.

В иных случаях для нормативно-правового закрепления разрешительной деятельности термин «лицензирование» в законодательстве не применялся. Вместе с тем фактически институт, содержательно равнозначный лицензированию, имел место. В частности, были установлены виды деятельности, осуществление которых запрещалось без получения в каждом конкретном случае особого разрешения, выдаваемого Народным Комиссариатом Торговли и Промышленности. В их число входили: образование и открытие новых предприятий; покупка и продажа, сдача в залог либо аренду, передача, переуступка и переход предприятий; любые изменения состава пайщиков и членов товарищества; преобразование единоличных предприятий в полное товарищество или товарищество на вере (и наоборот), а также преобразование существующих товариществ и единоличных предприятий в акционерные общества. В случае нарушения установленных требований предусматривалось применение мер государственно-правового принуждения, что выражалось в привлечении к ответственности виновных, включая закрытие принадлежащих им предприятий и конфискацию их имущества¹.

Разрешительным порядком характеризовалось и регулирование недропользования. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 9 ноября 1927 г. было утверждено Горное положение Союза ССР², которым было предусмотрено проведение разведочных и поисковых работ на основании «разрешительных на поиски и разведку свидетельств». Указанные документы выдавались соответствующими органами государственного управления:

¹ См.: Постановление Наркомата торговли и промышленности РСФСР от 20 апреля 1918 г. «О правовых ограничениях, устанавливаемых для торговых и торгово-промышленных предприятий» // СУ РСФСР. 1918. № 32. Ст. 425.

² См.: «Горное положение Союза ССР» (утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927) // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 688.

горным органом Высшего Совета Народного Хозяйства Союза ССР и горными органами высших советов народного хозяйства союзных республик, краевых и областных советов народного хозяйства, а также советов народного хозяйства автономных республик. Открытые месторождения могли быть предоставлены в разработку на разрешительной основе. При этом обязательному указанию подлежали минимальная добыча, сроки, платежи за пользование недрами, что можно охарактеризовать как своего рода лицензионные условия. Особенностью данного вида государственно-разрешительной деятельности является непредусмотренность мер административного принуждения для случаев нарушения законов и распоряжений об охране недр и технической правильности горных работ. Согласно п. 134 Горного положения предусматривалось уголовное преследование нарушителей.

В последующие годы в отношении хозяйственной деятельности предоставление предприятиям лицензий (разрешений) на совершение определённых действий рассматривалось как метод прямого административного распорядительства (или административно-командный метод управления народным хозяйством). В частности, это было характерно для производства наркотических и психотропных препаратов, которое могло осуществляться только при наличии, кроме регистрационного удостоверения, специальной лицензии на право производства, выдаваемой Управлением по внедрению новых лекарственных средств и медицинской техники Министерства здравоохранения СССР¹. Впоследствии ещё одним лицензирующим субъектом стал Постоянный комитет по контролю наркотиков при Минздраве СССР. Такие лицензии выдавались только заводам-изготовителям Министерства медицинской промышленности СССР. Государственную контрольно-надзорную деятельность в сфере лицензирования производства наркотических и психотропных препаратов была уполномочена

¹ См.: Приказ Минздрава СССР от 31 декабря 1971 г. № 943 «О дополнительных мерах по контролю за производством и потреблением наркотических и психотропных веществ». Доступ СПС «КонсультантПлюс».

осуществлять Государственная инспекция по качеству, которая была вправе применять меру административного принуждения в виде запрещения выпуска продукции, если при проверке качества лекарственных средств выявлялось отсутствие лицензии¹.

Подобная ситуация в законодательстве имела место до конца 80-х годов XX века.

Таким образом, к концу первого этапа отечественное законодательство обладало определённым опытом регулирования отдельных элементов института лицензирования, однако сам институт в сформированном виде не существовал, главным образом, ввиду отсутствия в нём государственной потребности. Кроме того, в содержании нормативных правовых актов, регулировавших вопросы лицензирования отдельных видов деятельности, мерам административного принуждения не уделялось существенного внимания, а их спектр был весьма узок (штраф, закрытие предприятий, конфискация в административном порядке, запрещение выпуска продукции); не предусматривалось возможности приостановления действия лицензии или её аннулирования. Кроме того, в отдельных случаях за нарушения правил лицензирования устанавливались исключительно меры уголовно-правового принуждения.

Второй этап начинается с активного развития отдельных составляющих правового института лицензирования с конца 80-х годов прошлого века и завершается принятием первого федерального закона, комплексно урегулировавшего лицензионные отношения². Данный этап связан с началом преобразований в экономической системе и появлением хозяйствующих субъектов, не основанных на государственной собственности. Осуществление соответствующими организациями отдельных видов хозяйственной

¹ См.: Приказ Минздрава СССР от 21 сентября 1976 г. № 928 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с наркоманиями» // Наставления и нормативные материалы по аптечному делу. 1982. № 3.

² См.: Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857 (утратил силу).

деятельности обусловило риск возникновения нежелательных для общества и государства ситуаций в виде возможности нарушения прав и свобод человека и гражданина, причинения ущерба экономическим интересам государства и др. С этим связано усиление нормативно-правового регулирования вопросов лицензирования.

Необходимость лицензирования отдельных видов хозяйственной деятельности была установлена Законом СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР»¹, где было указано, что кооперативы вправе заниматься отдельными видами деятельности, определенными в законодательных актах Союза ССР, союзных и автономных республик, только получив лицензии, установление порядка выдачи которых было возложено на Совет Министров СССР. В дальнейшем процедура лицензирования устанавливается в отношении банковской деятельности в Законе РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»².

Требования по особому порядку осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности, основанные на обязанности иметь специальное разрешение (лицензию), были изложены в ст. 21 Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности»³. Закон не содержал перечень подлежащих лицензированию видов деятельности, а определение их перечня и установление порядка получения лицензии было передано в ведение Совета Министров РСФСР и, соответственно, входящих в её состав Советов Министров республик. Последним было разрешено возлагать указанную функцию на органы, на уполномоченные ими. Попыткой упорядочения работы в данном направлении стало совместное постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 492 «О полномочиях органов исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

² См.: Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

³ См.: Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

федерального значения по лицензированию отдельных видов деятельности»¹, реализация норм которого на практике осуществила наделение упомянутыми полномочиями не только государственных органов, но и органов местного самоуправления, что в итоге выразилось в принятии огромного количества разноуровневых нормативных правовых актов, неоправданно расширявших круг подлежащих лицензированию видов деятельности и устанавливающих дифференцированный порядок лицензирования по отношению к различным видам. Примерный порядок лицензирования отдельных видов деятельности на территориях краев, областей, автономных образований, городов федерального значения (п. 6), утверждённый этим Постановлением, предусматривал возможность применения мер административного принуждения при нарушении лицензионных правил. Несоблюдение выражалось, также в имевшихся случаях передачи лицензии другому юридическому или физическому лицу, выпусках или продажах некачественных товаров, многочисленных нарушениях правил торговли, а также санитарных и экологических норм, наказанием за которое являлось лишение лицензии. Контрольно-надзорную деятельность за соблюдением лицензионных условий уполномочены были осуществлять территориально-отраслевые органы администраций краев, областей, автономных образований, городов федерального значения, выдавшие лицензию.

Система лицензирования после принятия действующей Конституции Российской Федерации прошла многочисленные трансформации, несмотря на относительно небольшой исторический период существования, и первоначально централизованное регулирование режима лицензирования осуществлялось на подзаконном уровне – в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. № 1418 (ред. от 11.04.2000 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»². Данным актом было внесена некая организованность в бессистемное регулирование, которое имело место в

¹ См.: САПП РФ. 1993. № 22.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69 (утратило силу).

тот период, в виде неконтролируемого установления различного уровня органами власти обязанности получения лицензий на разнообразные виды деятельности. В указанном нормативном акте были установлены две меры административного принуждения, применяемые лицензирующими органами к организациям и физическим лицам, которые заняты предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, в виде приостановления действия лицензии и её аннулирования. При этом основания для применения этих мер были общими. К таким основаниям были отнесены: обнаружение недостоверных данных в документах, представленных для получения лицензии; нарушение лицензиатом условий действия лицензии; невыполнение лицензиатом предписаний или распоряжений государственных органов или приостановление ими деятельности предприятия, организации и учреждения, а также физического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В целом данный этап характеризуется формированием системы лицензирования. Подобная системность связана с установлением единых требований к лицензированию хозяйственной деятельности юридических лиц граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и единых правовых последствий негативного характера в случаях нарушений лицензионных требований и условий в виде применения мер административного принуждения – приостановления действия лицензии и её аннулирования. Вместе с тем правила лицензирования и перечень лицензируемых видов деятельности устанавливались на подзаконном уровне, что в полной мере не могло гарантировать защиту прав и законных интересов организаций и физических лиц, осуществлявших предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе и при применении к ним мер административного принуждения в сфере лицензирования.

Третий этап в развитии системы лицензирования в Российской Федерации связан с утверждением Федерального закона от 25 сентября 1998 г.

№ 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, целью принятия которого было заявлено «обеспечение единой государственной политики при осуществлении лицензирования, при регулировании и защите прав граждан, защите их законных интересов, нравственности и здоровья, обеспечении обороны страны и безопасности государства, а также на установление правовых основ единого рынка»².

К видам деятельности, для осуществления которых необходимо получение лицензии, были отнесены такие виды, регулирование которых невозможно осуществить никакими иными методами, помимо лицензирования, так как их использование могло повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства. Кроме того, устанавливался общий порядок выдачи, приостановления действия и аннулирования лицензий. Для лицензирующих органов устанавливалась обязанность по формированию реестров лицензий, а также взимание за выдачу лицензии лицензионного сбора. Запрещалось введение лицензирования для иных видов деятельности, кроме тех, которые были указаны в перечне этого нормативного акта. В случае необходимости его дополнения требовалось внесение коррективов в указанный Закон. Отметим, что местные администрации, которые в известной мере можно причислить к исполнительным органам, хотя и не имели правового статуса, относящего их к властным субъектам лицензионных правоотношений, которые возникали в ходе практической реализации норм Федерального закона от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», однако были наделены правом предоставления лицензий для осуществления розничной продажи алкогольной продукции и ряда иных видов деятельности, регулирование которых осуществлялось за рамками данного Закона. Таким образом, его действие было распространено и на органы местного

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857 (утратил силу).

² См.: ст. 1 утратившего силу Федерального закона от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4837.

самоуправления. Отметим, что положения Федерального закона от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ не распространялись на сферу внешнеторговой и таможенной деятельности, не регулировали вопросы деятельности, связанной с окружающей средой и природными ресурсами, а также отношения, которые возникали в сфере использования результатов интеллектуальной деятельности.

Следует отметить, что в названном законе впервые был закреплён судебный порядок аннулирования лицензий. Аннулирование лицензии было возможным только решением суда на основании заявления лицензирующего органа, выдавшего лицензию, или иного органа государственной власти в соответствии с его компетенцией. Одновременно с подачей заявления в суд лицензирующий орган вправе был приостановить действие лицензии на период до вступления в силу решения суда. В качестве оснований для аннулирования лицензии рассматривались: обнаружение недостоверных или искаженных данных в документах, представленных для получения лицензии; неоднократное или грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий, в том числе и незаконность решения о выдаче лицензии.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (ред. от 29.12.2010 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, открывший новую страницу в развитии лицензирования, был принят одновременно с федеральными законами от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»² и от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (ред. от 22.12.2008 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»³.

Для времени принятия указанных нормативных правовых актов были характерны попытки властных органов по сокращению лицензируемых видов деятельности, например, путем разработки и принятия технических

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3430; 2011. № 1. Ст. 54 (утратил силу).

² См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431; 2017. № 1 (ч. I). Ст. 29.

³ См.: СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3436; 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6227 (утратил силу).

регламентов, так как согласно требованиям ст. 18 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование отдельных видов деятельности должно было прекращено с момента, когда примут технические регламенты, где устанавливались бы обязательные требования в отношении лицензируемых видов деятельности.

Данное положение распространялось на такие виды деятельности, которые были связаны с разработкой авиационной техники, включая авиационную технику, имеющую двойное назначение; эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов; эксплуатация химически опасных производственных объектов; деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности; производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений; производство медицинской техники; техническое обслуживание медицинской техники и некоторые другие (всего 14 видов).

Эти планы не получили реального воплощения по различным причинам (большая часть регламентов была отклонена; в ряде принятых не предусматривалось решение вопросов, отменяющих режимы лицензирования). Так, например, естественно были затронуты лицензионные вопросы положением, сложившимся в сфере обеспечения пожарной безопасности. Еще в период действия норм Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» проходила разработка, а в последующем был утвержден Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»¹. Однако, несмотря на то, что в этом акте лицензирование вовсе не упоминается, но оно в части производства работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств пожарной безопасности зданий и сооружений и пр., продолжает осуществляться и сегодня².

¹ См.: СЗ РФ. 2008. № 30. (Ч. 1). Ст. 3579; 2016. № 27. (Ч. I). Ст. 4234.

² См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1225 (ред. от 06.10.2017 г.) «О лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту

В действующем в то время Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» был указан только один вид деятельности, лицензирование которого должно было прекратиться с момента вступления в силу соответствующего регламента по вопросам, связанным с производством и техническим обслуживанием медицинской техники. Отметим, что лицензионный порядок осуществления данной деятельности был возобновлен в 2013 г. в соответствии с принятым Правительством Российской Федерации Постановлением от 3 июня 2013 г. № 469 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству и техническому обслуживанию (за исключением случая, если техническое обслуживание осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) медицинской техники»¹.

В Федеральном законе 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» по сравнению с ранее действовавшим законодательством было усовершенствовано основание применения меры административного принуждения в виде приостановления действия лицензии. Указанная мера осуществлялась лицензирующим органом в случае привлечения лицензиата за нарушение лицензионных требований и условий к административной ответственности. Таким образом, для приостановления действия лицензии предварительно требовалось установить вину юридического лица или индивидуального предпринимателя в нарушении лицензионных требований и условий, которая подтверждалась вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания.

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» был принят с целью упорядочения нормативной базы в сфере лицензирования предпринимательской деятельности. Оценить его однозначно не представляется возможным, так как

средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 2984; 2017. № 42. Ст. 6160.

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2926.

наряду с бесспорно прогрессивными нормами в Федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности наличествуют положения, выполнение которых может представлять определённые трудности для соискателей лицензий в сравнении с нормами ранее действовавшего закона.

Положительный характер носит снижение количества лицензируемых видов деятельности почти наполовину. Что касается вопросов качественной оценки такого шага, то существенному снижению сопутствовало объединение лицензируемых видов деятельности по сферам экономической деятельности с образованием укрупнённых групп.

Новеллой Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности, имеющей важное значение, стало сокращение видов деятельности, указанных в перечне, осуществление лицензирования которых происходит в порядке, который устанавливается в отраслевых федеральных законах. Количество таких видов деятельности после принятия Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности было сокращено с 22 до 11. Бесспорным позитивным моментом нового Закона явилось введение неограниченности в сроке выдаваемых лицензий.

Также положительно следует рассматривать и положения, которые определяют не только порядок подачи документов, включая подачу в электронном виде, но и обязательность ведения электронного реестра лицензий. Среди новелл, которые содержатся в Федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности, отмечается детализация требований, которые предъявляются к содержанию лицензионного дела; наличие подробного урегулирования вопросов, возникающих при переоформлении лицензии; четкую регламентацию вопросов осуществления лицензионного контроля. Подчеркивалось, что первоначальный этап лицензирования, т.е. выдача специального разрешения, не столь значима в сравнении с важностью последующей контрольно-надзорной деятельностью за соблюдением лицензионных требований со стороны организаций и индивидуальных предпринимателей.

К примеру, выявляя какие-либо нарушения, лицензирующий орган наделен правом приостановления действия лицензии. Наряду с этим следует также остановиться на основных принципах лицензирования предпринимательской деятельности. В числе первых стоит принцип возмездности, т.к. за выдачу лицензии или её переоформление устанавливается определённая плата.

Также достаточно важным аспектом лицензирования признается и подтверждается в Федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности 2011 г. запрет на передачу права заниматься определённым видом деятельности, который предоставляется согласно лицензии. Нарушение данного принципа может иметь место в случае передачи лицензии другому субъекту¹. Как еще один принцип лицензирования следует выделить его публичный характер, выражаемый в том, что лишь публично-властными органами, которые специально уполномочены на это, могут быть выданы специальные разрешения.

Немаловажное значение имеет и вопрос об имеющихся пробелах в законодательстве о лицензировании, которые связаны, прежде всего, с проблемами ответственности за нарушения лицензионных требований, которые имеют место в настоящее время из-за отсутствия четкого и всестороннего механизма юридической ответственности за неисполнение норм лицензионного законодательства².

Отметим, что некоторые изменения, которые были внесены в процедуру лицензирования в последнее время, имели в основном положительное влияние на процесс регулирования предпринимательской деятельности.

Вместе с тем нельзя не отметить целый ряд позиций Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности, свидетельствующих об отсутствии полной безупречности данного акта. Например, это касается целей

¹ Чернопятов А.М. Сущность и экономическая природа предпринимательской деятельности // Транспортное дело России. 2010. № 11. С. 119-121.

² Андреева Л.А. Предпринимательская деятельность: административно-правовая политика // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 37-41.

лицензирования, которые указаны в статье 2 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности, формулировка которых столь широка, что они могут стать характеристикой и ориентиром для любого вида деятельности. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности «лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности».

По отношению вопросов, связанных с укрупнением лицензируемых видов деятельности, то попытки законодателя разрешить их, видимо, были основаны на желании во что бы то ни стало сократить количество видов деятельности, даже, если для этого нужно принять только декоративные меры. Что привело в дальнейшем к возвращению детализации этой деятельности посредством принятия подзаконных актов. В настоящее время Федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности допускается членение общего лицензируемого вида деятельности путем выделения отдельных работ (услуг) всех лицензируемых видов деятельности. Оправдать необходимость в такой детализации иногда может возникнуть, например, в случаях объединения в одном виде деятельности разнородных видов работ, отличающихся неодинаковостью требований к ним, хотя раздробление лицензируемого вида деятельности на отдельные виды работ, с одновременным предъявлением к ним аналогичных требований, представляется нецелесообразным.

Характерной чертой мер административного принуждения, применяемых в соответствии с этим законом к организациям и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушением лицензионных требований, является дальнейшее усиление гарантий при реализации такой меры, как

приостановление действия лицензии. Действие лицензии приостанавливается лицензирующим органом в случаях: 1) привлечения лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, выданного лицензирующим органом; 2) назначения лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований. Таким образом, основания для применения данной меры были предельно конкретизированы, и в настоящее время не в каждом случае привлечения юридического лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности за нарушение лицензионных требований указанная мера может быть реализована.

Однако, несмотря на наличие определённых изменений, которые позволили провести сокращение лицензируемых видов деятельности, принять соответствующие административные регламенты, внедрить электронные технологии в деятельность лицензирующих органов, все же работа в данном направлении должна продолжаться, что будет иметь позитивное влияние на эффективность лицензирования предпринимательской деятельности как одного из наиболее значимых способов комплексного регулирования предпринимательской и иных видов деятельности.

В заключение параграфа следует обобщить этапы становления и развития законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, к которым отнесены: 1) начальный (по 1988 год), характеризующийся возникновением отдельных элементов института лицензирования, в частности, появлением самого понятия, учреждением специальных государственных органов, полномочных взимать сборы и т.д.; 2) этап развития лицензионного законодательства (с 1988 г. по 1998 г.), связанный с началом преобразований в экономической системе и появлением хозяйствующих субъектов, не основанных на государственной собственности; 3) современный этап (с 1998 г. по настоящее время), связанный с деятельностью законодателя по обеспечению

единой государственной политики при осуществлении лицензирования и систематизации законодательства о лицензировании.

Изложенные в настоящем параграфе три этапа развития института лицензирования показывают его становление и постепенное усовершенствование, которое не должно быть завершено на современном этапе. Дальнейшее развитие данного института может быть связано с изменением федеральным законодателем подхода к нормативно-правовому регулированию мер административного принуждения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований. Такие меры, как приостановление действия лицензии и её аннулирование, имеют ярко выраженный карательный характер, что в перспективе может привести к их установлению в административно-деликтном законодательстве в качестве административных наказаний. Конкретные предложения по этому вопросу излагаются во второй главе настоящей работы.

Глава 2. Отдельные меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований

2.1 Приостановление действия лицензии, выданной юридическому лицу

Действующее законодательство о лицензировании предполагает применение к юридическим лицам ряда мер административного принуждения, связанных с приостановлением или прекращением деятельности, на осуществление которой была выдана лицензия. Правовая природа данной группы мер в научной литературе до сих пор достаточно чётко не определена. Если рассматривать приостановление действия лицензии, то характер и степень правоограничений, применяемых к юридическому лицу, приближает данную меру к итоговым карательным санкциям административного характера,

поскольку оно имеет способность непосредственно затрагивать правовой статус данного лица негативным образом и применяется на заключительном этапе административного преследования¹.

В связи с этим до последней систематизации в 2001 г. законодательства об административных правонарушениях вышесказанное давало основания учёным-административистам полагать, что приостановление действия или аннулирование лицензии по своей природе близки к мерам административной ответственности². Кроме того, М.П. Петровым, рассмотревшим систему мер административной ответственности, применяемых к юридическим лицам, предложено законодательно закрепить в качестве одной из таких мер лишение юридических лиц специальной правоспособности, что предполагает отзыв лицензии у организации³.

Разработанная Ю.С. Адушкиным теория «квазиадминистративной» ответственности предполагает существование ряда мер, которые по своей сути являются мерами ответственности, применяемыми в административном порядке, но находятся за пределами регулирования законодательства об административных правонарушениях, хотя имеют существенное сходство с административными наказаниями⁴. К таковым он относит, в частности, приостановление действия лицензий и разрешений, а также их лишение в форме прекращения, отзыва или аннулирования⁵.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. 03.08.2018 г.)⁶,

¹ См.: *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 57.

² См.: *Килясханов И.Ш.* Права и свободы граждан в учётно-регистрационной и лицензионно-разрешительной деятельности милиции. Омск, 1997. С. 90.

³ См.: *Петров М.П.* Административная ответственность организаций (юридических лиц): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 7.

⁴ См.: *Адушкин Ю.С.* Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург, 2003. С. 209-220.

⁵ См.: *Адушкин Ю.С.* Новый КоАП Российской Федерации – всё ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 40-41.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 1. (Ч. 1). Ст. 1; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5119.

несмотря на внесение многочисленных изменений и дополнений, в том числе и в систему административных наказаний, и основательное обсуждение в научной литературе вопроса о правовой природе приостановления действия лицензии или её аннулирования, до сих пор не содержит подобного административного наказания.

Вместе с тем имеются перспективы законодательного рассмотрения и разрешения данного вопроса, поскольку группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ был разработан проект нового Кодекса РФ об административных правонарушениях¹, в котором предполагается введение нового административного наказания для юридических лиц – лишения их специального разрешения (лицензии), которое рассчитано на применение в случаях однократного грубого или систематического нарушения условий или порядка осуществления видов деятельности, на занятие которыми выдано данное разрешение (лицензия). Возможное введение данного административного наказания в законодательство уже нашло положительный отклик в научной литературе². Однако данная мера не идентична по правовым характеристикам лишению специального права, предоставленного физическому лицу, несмотря на то, что в законопроекте данные меры рассматриваются в качестве единой разновидности административного наказания. Дело в том, что применительно к физическим лицам предусматривается срочный характер данного административного наказания с установлением периода карательного воздействия на делинквента от одного месяца до трёх лет. В данном случае лишение специального права означает невозможность в течение определённого срока его иметь и заниматься теми видами гражданской деятельности, на которые был предоставлен соответствующий документ. Таким образом, речь идёт о не зависящем от воли правонарушителя отрезке времени, в течение которого специальное право не действует, но впоследствии оно возобновляется.

¹ См.: Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Лакаев О.А.* Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы: Сб. науч. тр. по мат. второй ежегод. Междунар. научн.-практ. конф. Саратов, 2015. С. 32.

Лишение же юридического лица, ранее выданного специального разрешения (лицензии), по версии разработчиков законопроекта не носит срочный характер и заключается в его аннулировании. Тем самым, предложения, которые высказывались в научной литературе, были восприняты лишь частично, поскольку приостановление действия лицензии в проекте данного закона вновь не рассматривается как вид административного наказания. При раскрытии содержания иного административного наказания – административного приостановления деятельности – разработчиками законопроекта также не было упомянуто о том, что данное наказание влечёт приостановление действия лицензии, выданной юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Представляется, что данная позиция требует определённых корректировок ввиду выявленного карательного воздействия данной меры, так как правосубъектность юридического лица в значительной мере ограничивается. Оно, как и любое другое юридическое лицо, в таком случае сохраняет общую правосубъектность, которая в соответствии с положениями ч. 3 ст. 49 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. 03.08.2018 г.)¹ возникает с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в него сведений о его прекращении. Однако невозможность в течение определённого срока совершения действий, право осуществлять которые образует специальную правосубъектность, для юридического лица весьма существенна, поскольку те виды деятельности, ради которых организация создавалась, становятся для неё недоступными. Неполучение возможной хозяйственной выгоды в случае приостановления действия лицензии является значительным негативным последствием применения данной меры, что характеризует её наказательный потенциал.

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5132.

Вместе с тем встречается точка зрения об административно-предупредительном характере данной меры¹, которая, кстати, подкрепляется позицией судебных инстанций. Так, в п. 20 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»² указано, что приостановление действия (аннулирование) лицензии не является административным наказанием, а представляет собой специальную предупредительную меру, непосредственно связанную со спецификой деятельности, при осуществлении которой могут затрагиваться конституционные права и свободы, а также права и законные интересы других лиц. Однако данная позиция не соответствует общераспространённому мнению о сущности принудительных мер административного предупреждения, которые применяются для предотвращения возможных негативных явлений, могущих наступить в случае непринятия соответствующих мер³. Они осуществляются при отсутствии нарушений установленных правил⁴. В случае же приостановления действия лицензии фактическим основанием его применения всегда будет нарушение лицензионных требований. Конечно, предупредительная цель также будет преследоваться, но это предупреждение иного рода, сходное с тем, которое сформулировано законодателем для другой группы мер – административных наказаний; оно связано с исключением повторности совершения противоправных деяний как данным лицом, так и иными лицами.

Д.Н. Бахрах рассматривает принудительные меры по прекращению действия лицензии, применяемые к нарушителям лицензионных правил, в качестве мер административного пресечения, делая при этом оговорку, что

¹ См.: *Каплунов А.И.* О классификации мер административного принуждения // *Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы: сб. статей.* М., 2004. С. 282.

² См.: *Вестник ВАС РФ.* 2004. № 8.

³ См.: *Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной.* М., 2008. С. 270.

⁴ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 100.

такowymi они являются только потому, что законодатель не рассматривает их в качестве административных наказаний, хотя они имеют ярко выраженную карательную сущность. Данный учёный склоняется к тому, чтобы они были включены в систему административных наказаний хотя бы по той причине, что в таком случае процедура их применения будет чётко определена в КоАП РФ в отличие от несовершенной модели регулирования другим законодательством¹.

Точка зрения об административно-пресекательном характере приостановления действия лицензии поддерживается также Г.В. Мельничуком, который указывает, что если административное приостановление деятельности представляет собой меру ответственности, то приостановление действия лицензии является «пресекательной мерой или мерой защиты, применяемой в целях побуждения лицензиата к правомерному поведению либо обеспечения привлечения его к ответственности. Следовательно, в настоящее время в институте лицензирования отсутствует комплекс адекватных пресекательных мер, поскольку возможность приостановления действия лицензии только после вступления в силу судебного акта о приостановлении деятельности лицензиата означает невозможность принятия мер немедленного реагирования к правонарушителям»².

Интересна точка зрения В.И. Сургутскова, полагающего, что приостановление действия лицензии следует относить к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, поскольку целью применения данной меры является обеспечение исполнения вынесенного по делу постановления о назначении административного наказания. Свои рассуждения он подкрепляет предложениями внести ряд изменений и дополнений в гл. 27 и 32 КоАП РФ³. Подобная позиция имеет право на

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2007. С. 387, 431-432.

² См.: Мельничук Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 184.

³ См.: 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.

существование, поскольку административно-деликтное законодательство уже содержит пример процессуально-обеспечительной меры, подлежащей применению после назначения административного наказания. Речь идёт о помещении в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, которое призвано обеспечить исполнение соответствующего административного наказания.

Следует отчасти разделить точку зрения тех авторов, которые рассматривают приостановление действия лицензии как административно-восстановительную меру¹, хотя имеются авторы, утверждающие, что правовосстановление в качестве формы государственного принуждения не присуще административному праву в принципе и используется преимущественно как способ защиты имущественных прав граждан и организаций в сфере общественных отношений, составляющих предмет гражданско-правового регулирования². Принудительные меры административно-восстановительного характера, по общепризнанному мнению, применяются с целью восстановления прежнего правового положения, существовавшего до совершения правонарушения, возмещения ущерба, причинённого правонарушением, защиты прав, принадлежащих управомоченным лицам, а также восстановления объективно нарушенных прав при отсутствии состава правонарушения³.

Если руководствоваться строго положениями ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности, то в настоящий момент приостановление действия лицензии необходимо рассматривать как

¹ См.: *Брунер Р.А.* Отличие административного приостановления деятельности от приостановления действия лицензии // Современное право. 2007. № 1. С. 33; *Коркин А.В.* Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 22.

² См.: *Каплунов А.И.* О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 11.

³ См.: *Соколов А.Ю.* Административно-восстановительные меры // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. ежегод. заочн. Междунар. научн.-практ. конф.. Саратов, 2014. С. 7.

административно-восстановительную меру, поскольку, во-первых, она носит постделиктный характер, во-вторых, применяется после назначения административного наказания и, в-третьих, посредством её осуществления восстанавливается правовое положение, имевшее место до нарушения лицензиатом лицензионных требований ввиду временной невозможности заниматься соответствующей деятельностью. Однако это не исключает ранее изложенных позиций о наличии карательной сущности данной меры, что в перспективе должно привести к её включению в перечень административных наказаний.

Закон о лицензировании 1998 г., наделяя лицензирующие органы правом приостанавливать действие лицензии, одновременно устанавливал случаи, когда такое право может быть реализовано. В п. 1 ст. 13 указанного нормативного акта говорилось о случаях, во-первых, когда лицензионным органом выявлены нарушения, выразившиеся в нарушениях лицензиатом, установленных лицензией требований и условий, порождающих собой возможность причинения ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, а также обороне страны и безопасности государства и, во-вторых, когда выявлено невыполнение решений лицензирующих органов, ранее проводивших проверки, которые обязывали лицензиата устранять выявленные нарушения.

В Законе о лицензировании 2001 г. основания для приостановления действия лицензии подверглись изменениям, согласно которым (ч. 1 ст. 13) реализация приостановления действия лицензии стала возможной, если лицензирующим органом будут выявлены случаи неоднократных нарушений или грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований и условий, явившихся основанием для административного приостановления деятельности.

В настоящее же время законодатель предусматривает два фактических основания применения названной меры:

1) привлечение лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок выданного лицензирующим органом предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований;

2) назначение лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований.

Тем самым, законодателем введены два основания приостановления действия лицензии: привлечение лицензиата к административной ответственности без административного приостановления деятельности (ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ) и привлечение лицензиата к административной ответственности с административным приостановлением деятельности (ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ). Наличие приведённых оснований имеет решающее значение для правильного применения норм Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», так как нередко случаи, когда контролирующими органами приостанавливается действие лицензии при отсутствии необходимых оснований. Так, решением Арбитражного суда Приморского края от 24 марта 2014 г. по делу № А51-402/2014¹ признано незаконным решение Департамента образования и науки Приморского края о приостановлении действия лицензии на право ведения образовательной деятельности, выданной образовательному центру, как вынесенное с нарушением ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности ввиду отсутствия приведённых оснований.

Таким образом, рассмотренное ранее мнение В.И. Сургутскова о необходимости включения приостановления действия лицензии в число мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не в полной мере согласуется с содержанием действующего законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, поскольку применение приостановления действия лицензии может обеспечить исполнение только административного наказания в виде административного приостановления

¹ URL: <http://primkray.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.08.2018).

деятельности. В первом же случае само по себе привлечение к административной ответственности за неисполнение в установленный срок выданного лицензирующим органом предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований не может обеспечиваться посредством приостановления действия лицензии. Данная мера фактически применяется отдельно, имея лишь логическую и хронологическую взаимосвязь с фактом привлечения юридического лица к административной ответственности.

Следует отметить определённым образом выстроенную в Федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности модель нормативно-правового регулирования приостановления действия лицензии, которая исключает применение данной меры в случае недоказанности нарушения лицензионных требований или неисполнения предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, поскольку данные обстоятельства сначала будут установлены в рамках производства по делам об административных правонарушениях, а впоследствии уже послужат основанием для приостановления действия лицензии.

В то же время названные два основания различаются по законодательному обеспечению гарантированности прав и законных интересов юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности. Дело в том, что административное приостановление деятельности назначается в судебном порядке, за исключением случаев привлечения к административной ответственности должностными лицами органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору при наличии грубого нарушения требований промышленной безопасности (абз. 3 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ). Таким образом, приостановлению действия лицензии предшествует, как правило, вынесение судебного постановления, что обеспечивает высокий уровень гарантий обеспечения прав и законных интересов юридических лиц.

Однако для первого основания подобные гарантии законодателем установлены не в КоАП РФ, а в Федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности, поскольку в ч. 2 ст. 20 названного закона

установлена судебная, а не административная подведомственность по назначению лицензиату административного наказания за неисполнение предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований. В то же время, если обратиться к содержанию ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, не по всем случаям неисполнения в установленный срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор (контроль) по ст. 19.5 КоАП РФ, предусматривается исключительная судебная подведомственность. Это зависит от того, каким органом государственного управления было выдано соответствующее предписание, и в ряде случаев устанавливается альтернативная подведомственность, когда суд уполномочен рассмотреть дело только в случае передачи его на рассмотрение соответствующим должностным лицом, либо вообще устанавливается исключительная административная подведомственность. Например, дела о невыполнении в установленный срок законного предписания должностного лица Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по ч. 10 ст. 19.5 КоАП РФ не могут рассматриваться в судебном порядке. Учитывая тот факт, что данный орган исполнительной власти вправе осуществлять лицензирование деятельности в сфере разработки, производства, испытания и ремонта авиационной техники, перевозок внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов и др.¹ и, соответственно, выдавать предписания об устранении грубых нарушений лицензионных требований, по невыполнению подобных предписаний должна наступать административная ответственность именно по ч. 10 ст. 19.5 КоАП РФ, а дело должно рассматривать уполномоченное должностное лицо Ространснадзора (ст. 23.36 КоАП РФ).

Выявленное законодательное расхождение должно быть устранено посредством внесения изменений в те положения КоАП РФ, которые устанавливают альтернативную подведомственность либо исключительную

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» (в ред. 26.06.2018) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6931; 2018. № 27. Ст. 4076.

административную подведомственность по делам о неисполнении в установленный срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор (контроль). В то же время в перспективе, на наш взгляд, такая мера административного принуждения, как приостановление действия лицензии, должна обрести статус административного наказания.

Ранее в настоящей работе была поддержана точка зрения о том, что приостановление действия лицензии является административно-восстановительной мерой. Дело в том, что, несмотря на высокую степень систематизации института лицензирования, ряд его видов остаётся за пределами регулирования Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности. Это влияет и на правовую характеристику названной меры, поскольку она может применяться и вне связи с привлечением юридического лица к административной ответственности.

Анализ других федеральных законов, в которых предусмотрено лицензирование деятельности юридических лиц, показывает наличие ряда иных вариантов её установления и применения.

1. Приостановление действия лицензии применяется на основании федерального закона в качестве реакции на допущенное нарушение законодательства. Так, в Федеральном законе от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹ в качестве оснований осуществления данной меры предусмотрены использование для производства этилового спирта и алкогольной продукции нового основного технологического оборудования с нарушением установленных требований; закупка, перевозка, поставка, этилового спирта, в том числе денатурата, и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 процентов объёма готовой продукции без уведомления; использование

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5082.

основного технологического оборудования, предназначенного для производства этилового спирта, произведённого из пищевого сырья, или алкогольной продукции и их хранения, для производства или хранения на том же оборудовании непивной продукции; и др. (ст. 20). Приостановление действия лицензии, осуществляемое лицензирующим органом (Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка), в настоящем случае будет реакцией на совершённое нарушение установленных правил в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, препятствующей дальнейшему совершению противоправного деяния. Такая законодательная конструкция применения данной меры свидетельствует о её административно-пресекательном предназначении в контексте вышеупомянутого закона. Подобное предназначение этой меры отмечается и судебными инстанциями. Например, в решении Арбитражного суда г. Москвы от 4 августа 2016 г. по делу № А40-143505/2016¹ указано, что приостановление действия лицензии является мерой государственного реагирования, позволяющей своевременно пресечь в необходимых случаях деятельность организаций-лицензиатов и которая направлена на противодействие грубым нарушениям в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Аналогичным образом урегулировано в ст. 39.1 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О рынке ценных бумаг»² приостановление действия лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, согласно которой действие лицензии может быть приостановлено Банком России в случае неоднократного нарушения в течение одного года профессиональным участником рынка ценных бумаг требований законодательства о ценных бумагах или об исполнительном производстве; нарушения требования об обязательном членстве в саморегулируемой организации в сфере финансового рынка; и др.

¹ URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.08.2018).

² СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5088.

В ст. 11.5 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 05.12.2017 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹ указаны основания для принятия данной меры, а также особый порядок ее исполнения, согласно которому решение о приостановлении действия лицензии на частную охранную деятельность должен принимать орган, выдавший лицензию (Росгвардия), без постановления суда об административном приостановлении деятельности. Действие лицензии приостанавливается в случае совершения нарушения, которое либо вовсе не является административным правонарушением, либо, если признается таковым, то за такое нарушение не предусматриваются наказания, влекущие административное приостановление деятельности.

В ст. 11.5 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» не устанавливаются правовые последствия, которые может повлечь за собой подобное приостановление действия лицензии. Фактически под этим понимается, что частная охранная деятельность прекращается на срок до одного месяца, во время приостановления действия лицензии руководителем расторгаются договоры с заказчиками, снимается охрана с объектов и, как следствие этого, производится увольнение частных охранников. Понимание приостановления действия лицензии, таким образом, показывает, что эта мера по своему карательному потенциалу ничем не отличается от административного наказания в виде административного приостановления деятельности, хотя её применение следует за совершение менее вредных для общества деяний и выносится без соблюдения судебных гарантий. Такой подход законодателя к регламентации данного вопроса вряд ли может обеспечить баланс интересов между государством, субъектами частной охранной деятельности и пользователями охранных услуг.

Проведение анализа установлений ст. 11.5 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», указывающей

¹ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888; СЗ РФ. 2017. № 50. (Ч. III). Ст. 7562.

основания для приостановления действия лицензии, а также соответствующие положения, изложенные в пунктах 2-8 Постановления Правительства РФ «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»¹, где также имеются приведенные лицензионные требования и условия, наглядно демонстрирует, что ни одно из них не образует состава административного правонарушения, и в случае совершения данных нарушений, за них не должно применяться наказание в виде административного приостановления деятельности, назначаемого судом. С учётом вышесказанного, а также основываясь на серьезности правовых последствий, которые могут наступить для лицензиата, других граждан и юридических лиц, приостановление действия лицензии с временным прекращением частной охранной деятельности должно осуществляться только по постановлению судьи об этом, что может быть решено посредством совершенствования административно-деликтного законодательства.

2. Приостановление действия лицензии применяется на основании подзаконного нормативного правового акта в качестве реакции на допущенное нарушение законодательства. В частности, приостановление действия лицензии основывается на положениях п. 12 Постановления Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 333 (ред. от 24.12.2014 г.) «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны»², где указано, что

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 23 июня 2011 г. № 498 (ред. от 26.06.2018 г.) «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности», «Положением о лицензировании частной охранной деятельности», «Правилами ведения реестра лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставления сведений из него», «Правилами уведомления частной охранной организацией органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников)») // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3820; 2018. № 27. Ст. 4082.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1540; 2015. № 1. Ст. 262.

лицензирующий орган (ФСБ России, СВР России, Минобороны России или ФСТЭК в зависимости от вида работ в области защиты государственной тайны) приостанавливает действие лицензии в случае нарушения лицензиатом условий действия лицензии. При этом Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018 г.) «О государственной тайне»¹ не содержит информации о возможности применения указанной меры административного принуждения; в нём имеется лишь ссылка на то, что вопросы лицензирования деятельности в области защиты государственной тайны решаются в соответствии с актом Правительства Российской Федерации (ч. 1 ст. 27).

Исключительно подзаконное установление данной меры характерно также и для регулирования деятельности в области осуществления использования атомной энергии. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (в ред. от 03.08.2018 г.) «Об использовании атомной энергии»² предусматривает регламентацию Правительством Российской Федерации порядка лицензирования деятельности в области осуществления использования атомной энергии, включая прекращение действия лицензии. Мера же административного принуждения в виде приостановления действия лицензии содержится в п. 33 Постановления Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 280 (ред. от 26.11.2016 г.) «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»³, в соответствии с которым данная мера применяется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в случаях обнаружения грубых нарушений условий действия лицензии; непредставлением или несвоевременным представлением результатов периодической оценки безопасности по истечении десятилетнего периода эксплуатации ядерной установки; и др.

¹ См.: Рос. газета. 1993. 21 сентября; СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4845.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5135.

³ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1700; 2016. № 49. Ст. 6915.

Следует поддержать точку зрения о том, что все административно-принудительные меры должны быть регламентированы законом¹, поскольку их применение может привести к положению, существенно ограничивающему права и свободы граждан, а также права и законные интересы юридических лиц, хотя общеизвестно, что касательно прав и свобод граждан, то их ограничение возможно исключительно на основании федерального закона в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Для юридических лиц подобного правила не установлено, однако применением мер административного принуждения в сфере лицензирования ограничивается свобода предпринимательской деятельности, которая гарантирована Конституцией РФ, поскольку каждому предоставлено право свободно использовать свои способности и имущество для осуществления предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности, не запрещённой законом (ч. 1 ст. 34). Соответственно, если осуществляемая субъектом деятельность способна причинить различного рода ущерб гражданам и организациям, то полномочие по ограничению указанной свободы целесообразно возложить на федерального законодателя, который должен обеспечить баланс интересов хозяйствующих и иных субъектов.

Наличие у Правительства РФ полномочия самостоятельно устанавливать меру административного принуждения в виде приостановления действия лицензии проистекает, по всей видимости, из общего несовершенства законодательства 1990-х годов, присущего переходному периоду в развитии государства и позволяющему осуществлять подзаконное регулирование применения мер административного принуждения, и несоответствия его современным реалиям. К тому же законодатель, проводя в 2001 г. кодификацию

¹ См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012. С. 49.

законодательства об административных правонарушениях, не вполне тщательно проанализировал карательную сущность приостановления действия лицензии, что отразилось на системе административных наказаний, в которой указанной мере места не нашлось.

Карательные свойства приостановления действия лицензии проявляются в существенных ограничениях экономических возможностей хозяйствующих субъектов, вынужденных воздержаться от осуществления лицензируемых видов деятельности. При этом имущественные потери от принудительного воздействия государства в данном случае могут быть несопоставимы с размерами административного наказания в виде административного штрафа. К тому же применение приостановления действия лицензии органом власти (органом исполнительной власти, Банком России) без предварительного судебного санкционирования не может дать таких гарантий беспристрастности и компетентности в принятии решения, какие свойственны органам судебной власти. В практике деятельности органов исполнительной власти имеют место случаи незаконного применения указанной меры, что выявляется судебными инстанциями. Показателен и ущерб, причиняемый их незаконными действиями. Например, Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29 апреля 2015 г. № Ф03-865/15 по делу № А73-11182/2012¹ подтверждена законность решения нижестоящего органа судебной власти о взыскании с Российской Федерации в лице Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка в пользу юридического лица убытков в сумме 109 125 999 руб., понесённых в результате незаконного применения приостановления действия лицензии по закупке, хранению и поставке алкогольной продукции.

С одной стороны, развитие федерального законодательства могло бы пойти по пути дальнейшей систематизации норм о лицензировании с аккумуляцией всех процедур лицензионной системы, включая приостановление действия лицензии и её аннулирование, в одном федеральном законе. Позитивным моментом подобной систематизации могло бы стать установление

¹ Доступ из справ.- правовой системы «Гарант-Максимум».

единых требований к приостановлению действия лицензии как к мере, применяемой после назначения в судебном порядке административного наказания юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям. Одновременно законодательство об отдельных видах деятельности предусматривает специфику их лицензирования, преодоление которой маловероятно, что было подтверждено неоднократной законодательной систематизацией норм о лицензировании лишь отдельных видов деятельности. В свою очередь, наличие специальных законов, предполагающих возможность применения мер административного принуждения за нарушение лицензионных требований, не располагает к тому, чтобы законодатель в каждом из них утвердил правила относительно приостановления действия лицензии, аналогичные тем, что предписаны в ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности, не беря во внимание все имеющиеся научные разработки по этой тематике.

Представляется, что перспективу консервации существующих разнородных правил о приостановлении действия лицензии, выданной в том числе юридическому лицу, можно устранить посредством признания законодателем карательной сущности указанной меры и законодательного её закрепления в качестве административного наказания, назначаемого в судебном порядке. Тем временем, абсолютизировать только судебное применение указанной меры, несмотря на ранее высказанные суждения, нецелесообразно. Однако исключения из этого правила должны быть обоснованы исходя из иерархии ценностей, охраняемых законодательством. Законодатель уже однажды признал свою ошибку в нормативно-правовом регулировании административного наказания в виде административного приостановления деятельности, установив, что его применение возможно только судом, установив впоследствии правило о возможности его назначения органом, обеспечивающим промышленную безопасность (Ростехнадзором), после аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, повлекшей массовую гибель людей. Поскольку жизнь человека является гораздо большей ценностью, чем интересы

извлечения прибыли хозяйствующими субъектами, установление возможности применения подобных мер во внесудебном порядке в целях оперативного воздействия на хозяйствующего субъекта, как исключения из общего правила, должно быть предусмотрено законодателем. Следует отметить, что перечень видов деятельности, при нарушении правил осуществления которых должно применяться приостановление действия лицензии во внесудебном порядке, достаточно невелик: деятельность по использованию атомной энергии, а также деятельность производственных объектов, на которых должны соблюдаться требования промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений. Соответственно, применение предлагаемого административного наказания следует возложить по общему правилу на судей, а в порядке исключения на Ростехнадзор при осуществлении им мероприятий по государственному контролю и надзору в соответствующих сферах деятельности.

Помимо того, что для приостановления действия лицензии характерно наличие карательной сущности, следует назвать дополнительные аргументы целесообразности установления в КоАП РФ административного наказания в виде приостановления действия лицензии. Если законодателем будет учтено указанное предложение, то:

- 1) будет полностью исключена возможность подзаконного нормативно-правового установления указанной меры;
- 2) будут устранены разнородные основания и процедуры её осуществления;
- 3) будет установлен срок приостановления действия лицензии. В настоящее время данный срок либо обусловлен сроком административного приостановления деятельности (по Федеральному закону о лицензировании отдельных видов деятельности), либо вообще не определён по специальному законодательству, хотя в отдельных законодательных актах такой срок устанавливается (до одного месяца по ч. 1 ст. 11.5 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности»; до шести месяцев по ч. 1 ст. 20

Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»). Представляется, что предельный срок применения этой меры должен быть аналогичен предельному сроку административного приостановления деятельности (до 90 суток), поскольку он оптимален для принятия всех необходимых мер по устранению причин и условий, ставших основанием для назначения приостановления действия лицензии;

4) будут систематизированы составы правонарушений, которые в настоящее время изложены в специальных законах в качестве фактических оснований применения приостановления действия лицензии, и за каждое будет предусмотрено назначение данного наказания в пределах сроков, соответствующих степени общественной вредности административного правонарушения;

5) процессуальный порядок применения приостановления действия лицензии будет подчинён общим правилам производства по делам об административных правонарушениях с реализацией соответствующих гарантий (право на защиту, на представление доказательств, право давать объяснения и проч.). Это же касается и необходимости установления виновности юридического лица в невыполнении условий и требований, которые лицензиат обязывался выполнять при получении лицензии. Данное обстоятельство имеет существенное значение для обеспечения прав и законных интересов юридического лица, поскольку законодательство о лицензировании не закрепляет требования об установлении его виновности, что обуславливает и соответствующую позицию органов судебной власти, указывающих на то, что для применения правоограничения в виде приостановления действия лицензии не требуется установления вины (например, Арбитражный суд г. Москвы в своём решении от 18 мая 2016 г. по делу № А40-240488/2015¹ указал, что приостановление лицензируемого вида деятельности не следует рассматривать

¹ URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.08.2018).

актом по привлечению к административной ответственности, для проверки законности которого требуется установление вины лица, в отношении которого издан этот акт, как необходимой части состава правонарушения). Учитывая, что последствия применения данной меры административного принуждения зачастую имеют значение не только для лицензиата, но и отражаются на экономических интересах Российской Федерации, то применение приостановления действия лицензии должно соответствовать требованиям справедливости, адекватности совершённого нарушению, пропорциональности и соразмерности, соблюсти которые только установлением наличия формальных признаков представляется явно недостаточным. Необходимо установление не только самого факта нарушения, но и причин его возникновения, а также имелась ли у лицензиата возможность соблюдения правил и норм, нарушение которых стало основанием приостановления действия лицензии;

б) законодатель будет вынужден пересмотреть возможность несудебных субъектов применять приостановление действия лицензии ввиду изложенного анализа конституционных положений с установлением правила о назначении такого наказания судом, за исключением случаев приостановления действия лицензии органом, реализующим промышленный и атомный надзор;

7) будут решены задачи терминологического свойства, поскольку законодательное выделение такого административного наказания предполагает необходимость определения его понятия. Целесообразно сформулировать его следующим образом: «Приостановление действия лицензии заключается во временном прекращении осуществления видов деятельности, указанных в лицензии, выданной юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или гражданину, и применяется в случае нарушения лицензионных требований».

В связи с вышеизложенным может возникнуть вопрос о соотношении административного приостановления деятельности и приостановления действия лицензии. Они различаются по следующим моментам:

1) если руководствоваться действующим законодательством, регламентирующим лицензирование различных видов деятельности, то можно прийти к выводу о том, что у приостановления действия лицензии имеется более широкий круг условий применения. Это не только имеющиеся угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды (и прочие, перечисленные в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ), но и иные – экономического характера – наличие угрозы причинения существенного вреда экономическим интересам Российской Федерации, причинения имущественного ущерба гражданам и юридическим лицам, о чём говорит возможность применения данной меры при нарушении лицензионных требований на рынке ценных бумаг, в сфере депозитарной деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, в сфере страховой деятельности и др.;

2) административное приостановление деятельности может быть не связано с нарушением условий лицензии и назначаться при наличии угрозы причинения вреда указанным в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ объектам. Например, при нарушениях требований пожарной безопасности (ч. 6.1 ст. 20.4 КоАП РФ) или нарушении государственных нормативных требований охраны труда (ч. 5 ст. 5.27.1 КоАП РФ) применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности не обусловлено наличием лицензии на осуществление какого-либо вида деятельности;

3) может также не совпадать содержание карательного воздействия приостановления действия лицензии и административного приостановления деятельности, поскольку последнее может выражаться не только во временном прекращении деятельности юридического лица или осуществления им отдельных видов работ, оказания услуг, но и во временном прекращении эксплуатации отдельных сооружений, зданий, объектов или агрегатов. С одной стороны, приостановление действия лицензии по ст. 20 Федерального закона о

лицензировании отдельных видов деятельности полностью определяется содержанием административного приостановления деятельности, поскольку в решении лицензирующего органа о приостановлении действия лицензии могут быть указаны конкретные адреса мест выполнения работ, оказания услуг, в отношении которых было вынесено постановление об административном приостановлении деятельности (ч. 4 ст. 20). В то же время, если исходить из текстов законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих лицензирование не охваченных указанным законом видов деятельности, приостановление действия лицензии не предполагает возможности временного прекращения эксплуатации лишь отдельных сооружений или агрегатов либо обслуживания отдельных объектов, а распространяется на виды деятельности, указанные в ней, что уже было показано в настоящем параграфе на примере частной охранной деятельности. Задача установления универсального содержания приостановления действия лицензии должна быть решена в ходе дальнейшей законотворческой деятельности.

Если исходить из вышеуказанных соображений, целесообразно не только ввести в административно-деликтное законодательство новое административное наказание – приостановление действия лицензии, но и разграничить его с административным приостановлением деятельности посредством указания в КоАП РФ на то, что применение последнего не зависит от наличия (отсутствия) нарушения лицензионных требований. Поэтому представляется целесообразным исключение из ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности положений, определяющих правовые условия применения приостановления действия лицензии. Оно должно приобрести самостоятельный характер, тем более что в настоящее время приостановление действия лицензии по этому Закону, несмотря на его обозначение в настоящей работе как отдельной административно-восстановительной меры, фактически носит характер дополнительной констатации тех правоограничений, которым подвергаются юридические лица (индивидуальные предприниматели) при применении административного

приостановления деятельности. Это административное наказание само по себе оказывает карательный эффект. Предлагаемое нововведение приведёт также к исключению приостановления действия лицензии как административно-пресекательной меры из других федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, предусматривающих лицензирование видов деятельности, не включенных в Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности.

2.2. Аннулирование лицензии, выданной юридическому лицу

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

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

2) применяться преимущественно в административном порядке органами исполнительной власти или иными несудебными органами. Исключения допускаются для осуществляемых в судебном порядке административных наказаний, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, мер процессуального принуждения² по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015

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

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

г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.)¹ (далее – КАС РФ), а также мер, санкционируемых судом общей юрисдикции по упомянутому кодексу (принудительное лечение граждан от отдельных расстройств и заболеваний, установление административного надзора за лицами, освобождёнными из мест лишения свободы, и др.);

3) применяться в порядке внеслужебного подчинения², когда в конкретном охранительном отношении один субъект наделён публично-властными полномочиями, а другой субъект, подвергаясь принудительному воздействию, не находится в организационно-иерархической взаимосвязи с властвующим, что отличает данные отношения от тех, которые возникают в связи с необходимостью поддержания внутриорганизационной дисциплины.

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

В первую очередь, возникает вопрос: регулируется ли аннулирование лицензии нормами административного права? Законодательство о лицензировании различных видов деятельности традиционно рассматривается в качестве составной части административного законодательства, поскольку лицензирование имеет ярко выраженную управленческую природу, которая проявляется в санкционировании органами исполнительной власти разнообразных видов деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства. Лицензирование предполагает осуществление определённой процедуры по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока их действия, лицензионному контролю, приостановлению, возобновлению,

¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2018. № 31. Ст. 4854.

² См., например: *Корнев А.П.* Административное право России: учебник: в 3-х частях. Часть 1. М., 1999. С 190.

прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования. Указанный перечень действий входит в содержание лицензионно-разрешительного производства, входящего в структуру административного процесса¹. Когда речь идёт о лицензионном законодательстве, следует иметь в виду не только Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности, но и иные федеральные законы, которыми устанавливается особый порядок лицензионного производства, в том числе по применению к лицензиатам различных принудительных мер. Соответственно, нормы этих законов, регулирующие лицензионные правоотношения, являются административно-правовыми.

Вместе с тем законодатель в Федеральном законе о лицензировании отдельных видов деятельности установил судебный порядок аннулирования лицензии на основании рассмотрения соответствующего заявления лицензирующего органа. Следует отметить, что такой порядок носит постделиктный характер и применяется после назначения юридическому лицу административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если в течение срока действия данного наказания или в установленный лицензирующим органом срок исполнения вновь выданного предписания лицензиат не устранил грубое нарушение лицензионных требований. Однако судопроизводство, в рамках которого решается вопрос об аннулировании лицензии, урегулировано в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.)² (далее – АПК РФ). Данные дела, хотя и возникают из административных правоотношений, но в силу экономического характера ввиду осуществления организациями на основании лицензии предпринимательской и иной

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

² См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5134.

экономической деятельности согласно ст. 29 АПК РФ подведомственны арбитражным судам.

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

В раннем законодательстве по вопросам лицензирования, начало которого связано с установлением в декабре 1990 г. специальной нормы о лицензировании банковской деятельности ¹, взятой за основу при формулировании общей возможности лицензирования отдельных видов деятельности, содержался целый ряд терминов, раскрывающих понятие

¹ См.: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 03.08.2018 г.) «О банках и банковской деятельности».

прекращения действия лицензии через аннулирование лицензии или через отзыв лицензии. Данное положение, сохраняющееся и до настоящего времени, можно проиллюстрировать сравнением положений ст. 20 «Основания для отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций» Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и п. 12 ст. 20 «Порядок приостановления, возобновления, прекращения действия лицензии и аннулирования лицензии» Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности 2011 г., где в первом случае говорится не только о возможности применения отзыва лицензии, но и основаниях, когда такое право орган публичной власти должен реализовать в обязательном порядке, а во втором случае заложенные законодателем основания, являются причиной для обязательного применения аннулирования лицензии как меры принуждения. Имеющиеся различные термины, применяемые в отношении одного и того же явления¹, говорят скорее не о различных понятиях, а о невысоком уровне юридической техники, так как правовая регламентация отзыва и аннулирования, по сути, одинакова. Так, существующий определённый порядок отзыва лицензии позволяет органу лицензирования в течение десяти дней с момента появления оснований для отзыва лицензии принять решение, а лицензиату даётся возможность в трёхдневный срок после получения уведомления о причинах отзыва попытаться разрешить возникшую проблему. В отдельных случаях решение об отзыве принимается в присутствии лицензиата, что позволяет исключить случаи необоснованных отзывов. Если же лицензиат не согласен с решением, то у него есть право обжаловать решение в экспертно-апелляционную комиссию или в суд,

¹ Например, в пп. 4 п. 6 Положения о Комитете банковского надзора Банка России от 29 марта 2018 г. № КБН-208 (утв. решением Совета директоров Банка России (протокол заседания Совета директоров Банка России от 2 марта 2018 г. № 4)) // Банк России : [сайт]. URL: www.cbr.ru (дата обращения: 20.08.2018) в число вопросов, входящих в компетенцию данного комитета, внесены аннулирование и отзыв у кредитных организаций лицензий на осуществление банковских операций.

приостановив тем самым действие решения об отзыве лицензии до момента, когда вышестоящий орган примет соответствующее решение.

По мнению Мельничука Г.В., более всего ситуации, связанной с решением вопросов ограничения лицензирования, соответствуют используемые в целом ряде нормативных актов термины «прекращение» или «отзыв», поскольку посредством их чётко устанавливается время, в которое совершается действие¹.

Данный подход основывается, прежде всего, на непостоянном составе субъектов правоотношений, изменяющихся при применении аннулирования лицензии, когда не лицензирующий орган становится правоприменительным органом, а суд, на который возлагается вынесение решения о применении санкции.

Хотелось бы отметить, не вдаваясь в более серьёзный анализ теории, связанный с вопросами компетенции, что по отношению к лицензированию чрезвычайно важным является вопрос о надлежащем субъекте. Теоретически решение этого вопроса является производным от определения компетенции того или иного органа. Решение такого вопроса недостаточно продуманно может привести к появлению двойного контроля одной и той же деятельности, что для хозяйствующего субъекта может породить дополнительные, существенные издержки, непроизводственные затраты и замедлить экономический оборот в его деятельности, а для органов власти может привести к спору между ними.

Как и любой вид правоотношений правоотношения по аннулированию лицензии состоят из определенных элементов. Исходя из положений теории права в качестве элементов правоотношений рассматриваются субъекты и объект права, а также субъективные права и обязанности². Поэтому

¹ См.: Мельничук Г.В. Приостановление действия и аннулирование лицензии // Арбитражная практика. № 8. 2003. С. 22-31.

² См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 68.

изменение субъектного состава участников является основным отличием аннулирования лицензии от её приостановления. По общему правилу аннулирование лицензии представляется в качестве санкции, применяемой только в судебном производстве, основанном на равноправии, состязательности и других принципах судебного процесса. При этом определение подведомственности заявленного требования суду или арбитражному суду должно быть осуществлено согласно компетенции, которая установлена в законодательных актах Российской Федерации. В тех случаях, когда наличествует указание по рассмотрению требования в судебном порядке, необходимо исходить из данного правила, учитывая при этом субъектный состав участников и характер правоотношений, если законом не предусматривается иное¹.

Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности содержит универсальные требования по аннулированию лицензий только по тем видам деятельности, которые прямо обозначены в нём. Если обратиться к законодательству о видах деятельности, на которые этот закон не распространяет своё действие или применяется ограниченно, то обнаруживается, во-первых, иной – административный – порядок аннулирования лицензии наряду с судебным, а также предусматриваются иные формы принудительного прекращения осуществления юридическим лицом лицензируемых видов деятельности, применяемые в несудебном порядке. Данное обстоятельство подчёркивает административно-правовую природу аннулирования лицензии и схожих с ним форм принудительного прекращения лицензируемых видов деятельности.

В частности, меры административного принуждения, связанные с прекращением деятельности юридического лица (управляющей организации)

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10007092/> (дата обращения: 11.12.2016).

по управлению многоквартирными домами, предусмотрены в Жилищном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.)¹. Принудительная мера в виде аннулирования лицензии назначается судебным решением по результатам рассмотрения заявления об аннулировании лицензии, направленного органом, осуществляющим государственный жилищный надзор. Указанное заявление подаётся в суд на основании решения лицензионной комиссии. Основанием для принятия такого решения является исключение из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений о многоквартирных домах, общая площадь помещений в которых составляет пятнадцать и более процентов от общей площади помещений в многоквартирных домах, деятельность по управлению которыми осуществлял лицензиат в течение календарного года, предшествующего дате принятия лицензионной комиссией решения об обращении в суд. Данные сведения исключаются из реестра лицензий, когда лицензиату или его должностным лицам в течение календарного года два и более раз судом было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания, выданного органом государственного жилищного надзора.

В то же время в ч. 5.1 ст. 198 ЖК РФ предусмотрено правило об исключении из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений обо всех домах, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению. Данная мера применяется в административном порядке органами государственного жилищного надзора, когда лицензиату или его должностным лицам в судебном порядке два и более раз в течение календарного года было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение выданного органом государственного жилищного надзора предписания об устранении нарушений таких лицензионных требований, как наличие у должностного лица лицензиата квалификационного аттестата или отсутствие у него неснятой или непогашенной судимости за преступления в

¹ См.: СЗ РФ. 2005. № 1. (Ч. 1). Ст. 14; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5133.

сфере экономики, за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления и др. При этом исключение сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации является основанием для прекращения лицензиатом деятельности по управлению таким домом. Соответственно, если из реестра лицензий исключены сведения обо всех домах, фактически деятельность управляющей организации полностью прекращается. Такую форму прекращения деятельности следует рассматривать как отдельную меру административного принуждения, поскольку законодатель не предполагает в данном случае аннулирование лицензии. Кроме того, в ст. 200 ЖК РФ о принудительном прекращении деятельности по управлению многоквартирными домами в связи с исключением сведений о них из реестра лицензий субъекта Российской Федерации упоминается наряду с прекращением действия лицензии и её аннулированием. Вместе с тем по своим правовым последствиям для управляющей организации такое принудительное прекращение деятельности (при исключении из реестра лицензий сведений обо всех домах) равнозначно аннулированию лицензии.

Пример установления административного порядка аннулирования лицензии содержится в ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹, где такой порядок предусматривается наряду с судебным порядком аннулирования лицензии на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции по обращению лицензирующего органа. В административном порядке лицензия аннулируется решением Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка. Основаниями для аннулирования лицензии в административном порядке являются: поставка, закупка этилового спирта по цене ниже установленной цены; поставка, закупка и розничная продажа алкогольной продукции по цене ниже установленной

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5082.

цены, а также нарушение особых требований к розничной продаже алкогольной продукции. Перечисленные обстоятельства должны быть установлены вступившими в законную силу постановлениями (в том числе судебными) по делам об административных правонарушениях, вынесенными в отношении лицензиата (п. 3 Положения)¹, что в определённой степени обеспечивает ограничение административного усмотрения при принятии решения об аннулировании лицензии.

Для осуществления аннулирования лицензии решением суда, основанном на заявлении лицензирующего органа, необходимо наличие неоднократных нарушений лицензиатом лицензионных требований и условий, повлекших за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации. Лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии, если не будут приняты меры по устранению лицензиатом нарушений, которые послужили основаниями для приостановления лицензии в установленный для этого срок. Одновременно с подачей заявления в суд лицензирующий орган вправе приостановить действие указанной лицензии на период до вступления в силу решения суда. Решение о приостановлении действия лицензии, об аннулировании лицензии или о направлении заявления об аннулировании лицензии в суд доводится лицензирующим органом до лицензиата в письменной форме с мотивированным обоснованием такого решения не позднее чем через три дня после его принятия. Решение о приостановлении действия лицензии и об аннулировании лицензии может быть обжаловано в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 14 августа 2012 г. № 824 (ред. от 21.06.2018 г.) «Об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке» (вместе с «Положением об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке») // СЗ РФ. 2012. № 34. Ст. 4743; 2018. № 27. Ст. 4068.

Прекращение лицензионных отношений в законодательстве предусматривается и на основании изменений в статусе юридического лица, а именно, в случае ликвидации его или при прекращении деятельности по причине реорганизации. Исключением является преобразование юридического лица. В этом случае лицензия сохраняет силу.

Применяя приостановление действия лицензии или аннулируя её, органы публичной власти (должностные лица) тем самым ограничивают свободу для осуществления конкретного вида деятельности, как юридического лица, так и индивидуального предпринимателя. Однако по данному вопросу имеется неоднозначное мнение, связанное с оценкой передачи судебным органам прав по аннулированию лицензии¹. Исходя из того, что лицензия представляет собой акт государственного управления, а само лицензирование является формой государственного управления, осуществляемой, как правило, органами исполнительной власти, то, согласно мнению соответствующих авторов, акт государственного управления может отменяться только органом, который его принял. Следовательно, в случаях, установленных законом, (к которым можно отнести неоднократное грубое нарушение лицом, имеющим лицензию на осуществление определенного вида деятельности, тех требований и условий, которые являются необходимым требованием при получении данного документа) лицензию, представляющую собой акт государственного управления, можно аннулировать, то есть лишить юридической силы посредством вынесения решения органом, которые осуществил её выдачу (принял решение о выдаче), потому как отмена собственных решений, является неотъемлемой частью компетенции каждого государственного органа. Вряд ли с такой точкой зрения можно согласиться. Несмотря на то, субъект исполнительной власти принимает собственное решение о выдаче лицензии, инициатива, обуславливающая последующую выдачу лицензии, исходит от

¹ См., например: *Хуторецкий Р.Б.* Совершенствование законодательства о лицензировании в Российской Федерации // *Право и жизнь. Независимый правовой журнал.* М., 2000. № 30. С. 142-147.

юридического или физического лица, которые таким образом реализуют своё конституционное право на занятие предпринимательской деятельностью. В связи с этим отмена собственного решения субъектом исполнительной власти будет означать ограничение прав этих лиц в административном порядке. Однако в полной мере гарантировать соблюдение баланса между частными и публичными интересами может только суд, выступающий в качестве беспристрастного арбитра.

Вопрос об отнесении аннулирования лицензии к одному из видов административно-принудительных мер (административно-пресекательным или административной ответственности) вызывает полемику, так как ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ не предусматривает аннулирование лицензии среди видов административного наказания и приведённый перечень видов административных наказаний является исчерпывающим. Верно отметил Ю.В. Шилов, что «сам факт отсутствия подобных мер в КоАП РФ еще не свидетельствует о том, что они не применяются совсем. Представляется, что непоследовательная реализация включения всех административных правонарушений в единый кодифицированный федеральный акт привела к ситуации, когда вне рамок его регулирования остались отдельные правовые нормы и предусматриваемые ими санкции. Эти нормативные установки продолжали и продолжают регулировать определенный круг общественных отношений, а меры ответственности влекут для правонарушителей различного рода негативные последствия»¹.

Некоторые ученые аннулирование лицензии, выданной юридическому лицу, рассматривают как аналогию лишения специального права. Такое мнение было высказано, например, Ю.Н. Мильшиным и Д.В. Новохатским, которые рассматривают аннулирование лицензии, исходя из правовой природы этой

¹ Шилов Ю.В. Административная ответственность юридических лиц: процессуальный аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003.

меры, считая, что оно направлено на лишение права на занятие конкретным видом деятельности, то есть специального права¹.

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время лишение специального права в качестве административного наказания не охватывает случаи аннулирования лицензии, полученной юридическим лицом, поскольку в п. 5 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ однозначно определены субъекты, к которым возможно применение данного вида административного наказания – физические лица. Из этого следует, что в то время как, например, в п. 5.3.8(1) Положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка² говорится о случаях аннулирования или прекращения действия лицензии организации, однако судебные органы в таких случаях не имеют оснований использовать лишение специального права как административное наказание, которое предусмотрено ст. 3.8 КоАП РФ, так как такой вид наказания возможно применять только в отношении физических лиц. Исходя из смысла вышеуказанной статьи, юридические лица, не являются субъектами, к которым применяется лишение специального права как административное наказание.

Несмотря на то, что аннулирование лицензии связано с предшествующим привлечением к административной ответственности, административным наказанием данная мера не является, поскольку не называется в качестве таковой в перечне административных наказаний по ст. 3.2 КоАП РФ. Хотя исходя из юридической доктрины, негативная санкция является мерой ответственности за совершённое правонарушение³. Выше уже было отмечено, что в научной литературе часто встречается точка зрения,

¹ См.: *Мильшин Ю.Н.* Лицензирование как административно-правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999; *Новохатский Д.В.* Лицензирование медицинской деятельности: организационно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Кисловодск, 2003.

² См.: Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154 (ред. от 12.12.2017 г.) «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» (вместе с Положением о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка) // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1119; 2017. № 51. Ст. 7828.

³ См.: *Тархов В.А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. С. 8-11.

согласно которой и приостановление действия лицензии, и аннулирование лицензии рассматриваются в качестве административно-правовых санкций¹.

В то же время карательная сущность данной меры очевидна, поскольку она обуславливает исключение организации из числа участников соответствующей сферы общественных отношений, недопущение возможности получения экономической выгоды от осуществления лицензируемого вида деятельности и лишение её способности совершить аналогичное правонарушение.

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

В административно-правовой литературе нередко поднимается вопрос о соотношении понятий «аннулирование лицензии» и «отзыв лицензии». Отдельные авторы, например, такие, как Г.В. Мельничук, рассматривают аннулирование лицензии и отзыв лицензии в качестве тождественных понятий, обосновывая свою позицию тем, что «наличие разных терминов применительно к одному и тому же явлению не говорит о существовании разных правовых понятий. Данный вывод делается исходя из одинаковой правовой регламентации отзыва и аннулирования лицензии»². Такой же точки зрения придерживаются В.И. Майоров и В.В. Ратников, не разделяя при рассмотрении

¹ *Мозговой И.* Порядок приостановления и аннулирования лицензий // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 32; *Антонова В.П.* Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения»): к 70-летию Бориса Михайловича Лазарева // Государство и право. М.: Наука, 2000. № 10. С. 13-42.

² См.: *Мельничук Г.В.* Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

аннулирование лицензии и отзыв лицензии¹. Хотя терминологически различия существенны².

Существует мнение ряда ученых, что «отзыв лицензии означает аннулирование данного разрешения навсегда»³. Одновременно с этой точкой зрения имеется и иная, которая высказана С.В. Пыхтиным, по мнению которого аннулирование лицензии характеризуется различиями в правовой природе, зависящими от правовой отрасли, например, в гражданском праве аннулирование лицензии может произойти в результате реорганизации юридического лица (ч. 8 ст. 63 ГК РФ), а поэтому не всегда носит принудительный характер. Поэтому следует поддержать позицию О.С. Соболя, которая считает, что аннулирование лицензии имеет два аспекта рассмотрения: как административной санкции за правонарушение и как правового последствия при добровольном прекращении деятельности, осуществляемой юридическим лицом⁴. Отзыв же лицензии может рассматриваться только как мера принуждения.

В своё время в одном из Постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации разъяснялось, что «аннулирование лицензии не является административным наказанием в смысле КоАП РФ, а представляет собой специальную предупредительную меру, непосредственно связанную со спецификой деятельности, при осуществлении которой могут

¹ Ратников В.В., Майоров В.И. Аккредитация высшего учебного заведения: теоретико-правовое исследование: монография. М., 2012.

² Так, в современных словарях русского языка «аннулировать» (от нем. annullieren; лат. nullus – никакой, ничтожный) – объявлять недействительным, отменить (см.: Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2009. С. 71), а термин «отзыв» трактуется как возврат (см.: Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Толковый словарь современного русского языка. М., 2009. С. 457).

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2007. С. 461.

⁴ См.: Соболя О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

затрагиваться конституционные права и свободы, а также права и законные интересы других лиц»¹.

Представляется, что в перспективе рассмотрение аннулирования лицензии следует проводить как меры административной ответственности, а не административно-пресекательной или административно-восстановительной меры, так как целью применения таких мер является достижение конкретного результата в правоприменительной деятельности, выполнение правоохранительных функций, а также использование их в качестве средств, с помощью которых возможна реализация административно-правовых запретов². Аннулирование лицензии нацелено, прежде всего, на предупреждение совершения новых правонарушений и имеет специфические признаки, в целом присущие итоговой карательной санкции.

Если законодатель установит данную меру как административное наказание, то при возникновении необходимости применения аннулирования лицензии правоприменителю (судье) необходимо будет устанавливать наличие состава административного правонарушения и обращать особое внимание на вопрос вины юридического лица, которая заключается в отказе от устранения допущенных нарушений лицензионных требований и условий, которые были выявлены в ходе проведения контрольной проверки федеральным лицензирующим органом, при условии наличия возможности их устранить, а также учитывать последствия аннулирования лицензии, которые могут существенным образом затрагивать права и законные интересы третьих лиц.

Вместе с тем нежелание законодателя вносить данную меру в перечень административных наказаний как раз и способствует установлению не только судебного, но и в случаях, предусмотренных специальным законодательством, административного порядка её применения, что может негативным образом

¹ См.: п. 20 Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (ред. от 21.12.2017 г.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8; БВС РФ. 2018. № 3.

² См.: *Гречкина О.В., Майоров В.И.* Правоприменительная деятельность таможенных органов Российской Федерации: монография. Челябинск, 2005. С. 152.

отразиться на соблюдении прав и законных интересов организаций. В то же время не следует полностью исключать возможность сохранения в законодательстве тех положений, которые характеризуют её в качестве административно-восстановительной меры, но с применением в будущем только в порядке административного судопроизводства.

В перечень видов административных наказаний следует ввести такой вид, как лишение специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, отнеся к исключительной компетенции судьи вопросы, связанные с применением данного вида наказания. Следуя логике, в ч. 5 ст. 3.2 КоАП РФ «Виды административных наказаний» требуется включение дополнительно таких субъектов, как юридическое лицо и индивидуальный предприниматель. Кроме того, требуется дополнение ст. 19.20 КоАП РФ частью 4, в которой целесообразно установить административную ответственность с применением указанной меры за административное правонарушение, совершенное юридическим лицом, ранее уже подвергавшимся административному наказанию за подобное административное правонарушение, которое предусмотрено ч. 3 указанной статьи.

Следует отметить также те сложности, которые возникают в связи с приостановлением действия лицензий и их аннулированием за нарушение лицом лицензионных требований и условий. Соответственно установлениям Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности процедура приостановления действия лицензии и её аннулирования в настоящее время связана с привлечением лица к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности в указанном порядке. Так, например, для того чтобы аннулировать соответствующую лицензию недобросовестной организации, нарушающей порядок захоронения опасных производственных отходов, лицензирующему органу необходимо соблюсти всю указанную процедуру временного запрета деятельности, административного приостановления деятельности, приостановить лицензию, повторно провести проверку устранения выявленных

нарушений, а также второй раз обратиться в суд, который уже вынесет решение об аннулировании лицензии.

Кроме того, не все виды грубых нарушений условий лицензии (специального разрешения), подпадающие под диспозицию, например, ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ, являются основанием для назначения административного приостановления деятельности, а, следовательно, не за все виды грубых нарушений условий лицензии можно её приостанавливать или аннулировать.

Таким образом, аннулирование лицензии как административно-правовая мера, которую применяет суд к лицензиату, одновременно прекращает действие лицензии, не предполагая приостановления действия лицензии либо переоформления ее. В таких случаях прекращенный вид деятельности может быть осуществлен в дальнейшем лишь после получения новой лицензии в порядке, который законодательно установлен. Рассматриваемая мера может применяться исключительно по решению суда и при условии, если лицензиатом не были устранены нарушения лицензионных требований и условий, явившиеся результатом применения административного приостановления деятельности лицензиата. Иначе говоря, суд может аннулировать лицензию только в том случае, если решением суда уже была приостановлена деятельность за совершение административного правонарушения, предусматривающего данную меру наказания, и лицензиатом не устранено нарушение в срок, установленный судьей (п. 11 ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности). Для принятия судом решения об аннулировании лицензии установлены существенные основания. Такое решение судом может быть принято лишь в том случае, если нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий повлекли за собой нарушения прав, законных интересов, либо был нанесен ущерб здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации. Эта правовая позиция нашла отражение в решении арбитражного суда Забайкальского края от 13 июля 2015 г. по делу № А78-7551/2015, в котором было указано, что «такая мера, как

аннулирование лицензии, по своей правовой природе является административно-правовой санкцией и должна соответствовать требованиям, предъявляемым к подобного рода мерам юридической ответственности. В частности, применение конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным и соответствующим характеру совершенного деяния. Поскольку лишение лицензии ограничивает правоспособность юридического лица, так как не дает возможности заниматься определенным видом деятельности, данная мера также должна являться необходимой для защиты экономических интересов Российской Федерации, прав и законных интересов потребителей и иных лиц. Поэтому наличие формальных признаков нарушения не может служить достаточным основанием для принятия судом решения об аннулировании лицензии. При рассмотрении данной категории дел необходимо учитывать характер совершенного правонарушения, устранение организацией нарушения либо отсутствие такового, а также иные фактические обстоятельства дела»¹.

Несмотря на то, что спор, рассматриваемый в вышеуказанном решении, затрагивал вопросы, связанные с аннулированием лицензии, выданной на осуществление частной охранной деятельности, указанная правовая позиция находит отражение у арбитражных судов, в том числе в случаях рассмотрения дел, связанных с аннулированием лицензии, дающей право осуществления деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, и иных категорий дел (например, решение Арбитражного суда Московской области от 29 февраля 2016 г. по делу № А41-107807/15²), что свидетельствует о необходимости соблюдения принципов справедливости и соразмерности при применении мер

¹ Арбитражный суд Московского округа : [сайт]. URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.08.2018).

² Арбитражный суд Московского округа : [сайт]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/4fb0bffa-176f-4596-b24f-0ebf5af320dd/A41-107807-2015_20160229_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 20.08.2018).

государственного принуждения, имеющих сходство с мерами административной ответственности.

Кроме того, в решениях арбитражных судов отмечается, что принимая решение об аннулировании лицензии или рассматривая вопрос о законности принятого административным органом решения, приостанавливающего действие или аннулирующего лицензию, необходимо опираться не только на нормы Арбитражного процессуального кодекса РФ и иных нормативных актов, но и учитывать положения КоАП РФ, которыми регламентируются вопросы, связанные с порядком привлечения лица к административной ответственности в аспекте обеспечения гарантированной защиты прав этого лица (см., например, Постановление, принятое Четвёртым арбитражным апелляционным судом (г. Чита) от 25 сентября 2014 г. по делу № А19-7770/2014, о признании недействительным распоряжения от 28 апреля 2014 г. № 156-ср, которым была аннулирована лицензия на розничную продажу алкогольной продукции, где говорится, что в процессе рассмотрения дела было установлено несоблюдение со стороны лицензирующего органа установленных КоАП РФ положений, содержащих требования по надлежащему извещению лицензиата о времени и месте рассмотрения вопросов о приостановлении действия лицензии, вопросов об аннулировании лицензии во внесудебном порядке или о направлении заявления об аннулировании лицензии в суд; включая предоставление возможности лицензиату ознакомления с материалами лицензионного дела, дачи пояснений и использования юридической помощи)¹. Эта позиция поддерживается и в многочисленных научно-правовых исследованиях, например, заслуживает внимания высказывание профессора Д.А. Липинского о том, что в административном законодательстве юридическая ответственность предусматривается не только в нормах КоАП РФ. Лишение лицензии и приостановление действия лицензии, по его мнению, следует признать в качестве самостоятельных мер юридической ответственности, а

¹ Арбитражный суд Московского округа : [сайт]. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 20.08.2018).

не мер защиты, так как по своей юридической природе они представляют собой разновидности таких административных наказаний, приведённых в ст. ст. 3.8 и 3.12 КоАП РФ, как лишение специального права и дисквалификация¹. Относит к мерам юридической ответственности аннулирование лицензии и Г.В. Мельничук².

Таким образом, можно констатировать, что приведённая позиция арбитражных судов разрешает ряд вопросов, связанных с определением правовой природы аннулирования лицензии, что не прошло незамеченным для исследователей данных проблем³.

Необходимо заметить, что большинством арбитражных судов нормы Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности, в которых устанавливался судебный порядок аннулирования лицензии, воспринимались как необходимость проведения проверки фактов и обстоятельств, которые послужили основанием обращения лицензирующего органа с иском об аннулировании лицензии, но при этом суд считал возможным не ограничиваться позицией, которую занимал лицензирующий орган, а аргументы последнего о том, что именно факт нарушения законодательства должен рассматриваться в качестве единственного основания для аннулирования лицензии, в то время как фактические последствия допущенных нарушений не являются значимыми при рассмотрении судом требования об аннулировании лицензии, арбитражные суды не признавали, считая, что регулирование данных правоотношений в таком аспекте идет вразрез со взаимосвязанным системным толкованием норм права⁴.

¹ *Липинский Д.А.* Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003. С. 280; *Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л.* Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 739.

² См.: *Мельничук Г.В.* Лицензирование предпринимательской деятельности. СПб., 2003. С. 93.

³ См.: *Ячменев Г.Г.* Новеллы законодательства об обороте алкогольной продукции в судебно-арбитражной практике // Арбитражные споры. 2013. № 1. С. 156. С. 143-170.

⁴ См., например, Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 19 июня 2014 г. № Ф09-14850/13 по делу № А60-37687/2013 довод заявителя кассационной

Кроме того, при решении вопроса об аннулировании лицензии необходимо учитывать, что согласно позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П¹, Информационном письме Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1999 г. № С1-7/смп-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по правам человека по защите имущественных прав и права на правосудие»², меры государственного понуждения должны применяться с учётом характера совершенного нарушения, размера причинённого вреда, имущественного положения нарушителя и иных существенных обстоятельств. Указанные меры не должны подавлять экономическую самостоятельность и инициативу граждан и юридических лиц, чрезмерно ограничивать право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, а также право частной собственности.

Подытоживая сказанное, можно выявить два варианта дальнейшего развития законодательства, регулирующего аннулирование лицензии, выданной юридическому лицу:

1. Юридическое закрепление указанной меры в качестве административно-восстановительной посредством введения в КАС РФ новой главы «Производство по делам об аннулировании лицензии». Этот вариант является приемлемым, поскольку будет способствовать дальнейшей систематизации законодательства об административном судопроизводстве

жалобы был отклонен как основанный на неверном толковании норм материального права // Картотека арбитражных дел : [сайт]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3840e2e7-caa3-4013-9693-1c898bd01009/A60-37687-2013_20140619_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 20.08.2018).

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» // Доступ из справ.- правовой системы «Гарант-Максимум».

² Доступ из справ.- правовой системы «Гарант-Максимум».

ввиду того, что дела об аннулировании лицензии носят ярко выраженный публично-управленческий характер. Вместе с тем указанный вариант не решит весь комплекс проблем, связанных с применением аннулирования лицензии. Дело в том, что действующее арбитражно-процессуальное законодательство предполагает задействование механизма аннулирования лицензии только тогда, когда в законодательстве, предусматривающем лицензирование какой-либо деятельности, прямо указано, что лицензия аннулируется в судебном порядке. В иных случаях арбитражное судопроизводство осуществляется только при обжаловании в суд решения органа исполнительной власти об аннулировании лицензии. Систематизация административного судопроизводства не способна данный вопрос разрешить. Кроме того, рассмотрение подобных дел для КАС РФ в целом не характерно, поскольку административные дела связаны с защитой нарушенных прав и свобод либо с санкционированием судом отдельных управленческих действий некарательного характера. В КАС РФ имеется только два примера производства по применению карательных мер в ст. 20 – это производство «5) о приостановлении деятельности или о ликвидации региональных отделений либо иных структурных подразделений политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений; о ликвидации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации; о запрете деятельности не являющихся юридическими лицами межрегиональных и региональных общественных объединений и местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, состоящих из местных религиозных организаций, находящихся в пределах одного субъекта Российской Федерации;

б) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта Российской Федерации»¹.

2. Оптимальным вариантом дальнейшего совершенствования законодательства является установление аннулирования лицензии и иных мер, связанных с принудительным прекращением её действия (отзыв лицензии Банком России; исключение из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений обо всех многоквартирных домах, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению), в качестве административного наказания, если лицо нарушает лицензионные требования. При этом целесообразным представляется обобщённый вариант наименования такой меры в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, что позволит подвести под содержание этой меры любую форму принудительного прекращения действия лицензии. Реализация данного предложения будет в полной мере соответствовать вышеизложенной позиции арбитражных судов о наличии у аннулирования лицензии карательной сущности. Кроме того, рассмотрение дела об административном правонарушении в сфере лицензирования потребует от правоприменителя устанавливать все элементы состава административного деликта, виновность юридического лица или индивидуального предпринимателя. В связи с тем, что применение данной меры затрагивает конституционное право граждан на свободу предпринимательской деятельности, следует наделить компетенцией по рассмотрению соответствующих дел исключительно судебные органы. Установление такого административного наказания потребует от законодателя одновременной корректировки материально-правовых норм, определяющих составы административных правонарушений в сфере лицензирования.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ.

Вследствие этого представляется целесообразным дополнение ст. 14.1 КоАП РФ частью 5, устанавливающей административную ответственность за повторное осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю. Аналогичную меру следует предусмотреть и в ст. 19.20 КоАП РФ посредством дополнения её частью 4, в которой будет устанавливаться административная ответственность за повторное осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если специальное разрешение (лицензия) обязательно (обязательна). Одновременной корректировке целесообразно подвергнуть и общие положения о лишении специального права, исключив упоминание о физическом лице из наименования этой меры по п. 5 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ. Соответственно, ч. 1 ст. 3.8 КоАП РФ следует дополнить предложением следующего содержания «Лишение юридического лица или индивидуального предпринимателя, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за повторное грубое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса». Случай, когда в указанной статье упоминается о физическом лице, следует заменить «физическое лицо» на «гражданин», поскольку термином «физические лица» охватываются и индивидуальные предприниматели.

Аннулирование лицензии должно влечь для юридического лица негативные последствия не только в виде прекращения лицензируемого вида деятельности, но и в виде невозможности повторного её получения в течение определённого срока, что обеспечит эффективность данного наказания и достижение цели общей и частной превенции. Такой срок устанавливается в ряде случаев в законодательстве. К примеру, в ст. 26 Федерального закона от 13

декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об оружии»¹ указано, что в случае аннулирования лицензии на приобретение оружия или разрешения на хранение оружия юридическое лицо вправе повторно обратиться за их получением по истечении трёх лет со дня аннулирования лицензии или разрешения. По п. 5 ч. 1 ст. 193 ЖК РФ лицензия не может быть выдана при наличии в сводном федеральном реестре лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами информации об аннулировании лицензии, ранее выданной лицензиату, а такая информация содержится в реестре в течение трёх лет (ч. 6 ст. 195 ЖК РФ). В иных законодательных актах такой срок не устанавливается, например, в таких нормативно-правовых актах, как федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». Отсутствие такого срока не способствует обеспечению законности и государственной дисциплины в соответствующих сферах государственного управления, поскольку юридическое лицо вправе инициировать производство по получению новой лицензии сразу же после вступления в силу решения об аннулировании лицензии. При установлении такого срока в качестве срока административного наказания следует исходить из принципиального подхода законодателя к относительной определённости любых срочных административных наказаний, что означает установление минимального и максимального сроков. Для достижения карательного эффекта целесообразно установление минимального шестимесячного срока запрета на получение лицензии, а максимальный срок следует ограничить тремя годами исходя из действующего законодательства об отдельных видах деятельности, в котором он обозначен. Минимальный шестимесячный срок следует установить исходя из необходимости обеспечения баланса интересов государства и хозяйствующих субъектов. С одной стороны, требуется обеспечить достижение

¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5114.

целей административной ответственности (предупреждения совершения новых административных правонарушений), что установлением менее длительного срока обеспечить не представляется возможным. С другой стороны, введение более длительного минимального срока наказания существенным образом повлияет на специальную правосубъектность хозяйствующих субъектов, которые в течение значительного промежутка времени не смогут осуществлять экономическую деятельность, подлежащую лицензированию, что неблагоприятно отразится как на их экономическом состоянии, так и на экономическом состоянии государства. К тому же в законодательстве Республики Беларусь также имеется пример установления минимального шестимесячного срока аналогичного наказания (о чём будет идти речь в следующем параграфе).

Таким образом, ч. 2 ст. 3.8 КоАП РФ целесообразно изложить в таком виде: «Срок лишения специального права, предоставленного гражданину, не может быть менее одного месяца и более трёх лет. Лишение специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, влечёт запрет на получение новой лицензии (разрешения) на срок от шести месяцев до трёх лет».

Практическое внедрение вышеуказанных предложений позволит реализовать карательный потенциал аннулирования лицензии и иных форм принудительного прекращения действия лицензии, что соответствует сущности данных мер. Одновременно будут устранены недостатки правового регулирования их применения, поскольку основания их назначения будут урегулированы в КоАП РФ, а в качестве административно-юрисдикционного субъекта, рассматривающего дело об административном правонарушении, будет выступать суд.

2.3. Правовое регулирование применения мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований по законодательству государств ближнего зарубежья

Проблематика нормативно-правового установления и практического применения мер административного принуждения находится в числе наиболее сложных тем науки административного права ввиду отсутствия их многообразия, необычайно широкого их спектра и вследствие этого низкого уровня систематизации соответствующих норм. Множество вопросов порождает относимость мер административного принуждения к той или иной группе, и сам перечень групп таких мер не имеет в науке однозначного общепризнанного выражения.

В связи с вышесказанным определённый предмет для обсуждения представляет отношение законодателя к мерам административного принуждения, применяемым к юридическим лицам ввиду нарушения ими лицензионных требований. Это связано с тем, что данные меры могут нести карательный эффект, особенно если речь идёт об аннулировании лицензии, поскольку юридическое лицо лишается возможности осуществлять деятельность, ради которой оно создавалось, что в свою очередь означает существенное ограничение его правосубъектности. В российском законодательстве подобные меры в качестве административных наказаний не рассматриваются. Соответственно это обуславливает наличие иных процедур осуществления таких мер, отличных от производств по делам об административных правонарушениях, что повышает возможности вмешательства государственных органов в деятельность хозяйствующих субъектов без веских на то оснований, создаёт барьеры для их нормального функционирования.

В связи с этим представляет интерес опыт других государств в той части, в какой он может способствовать совершенствованию российского законодательства, регулирующего данную сферу общественных отношений. Следует отметить, что после распада Союза ССР и образования на его территории множества независимых государств началось развитие в них рыночных отношений, что обусловило появление нормативных актов, регулирующих деятельность лицензирующих субъектов, и в том числе

возможность применения ими мер административного принуждения. При этом нормативно-правовая регламентация данной сферы отношений осуществлялась в этих государствах параллельно, в отсутствие единой базы, поскольку ранее монополия государственного сектора экономики не предполагала наличие основанной на частной собственности деятельности хозяйствующих субъектов, тем более такой, которая может причинить ущерб интересам общества и государства, и для реализации которой требуется получение лицензии.

В рамках проводимой работы обращено внимание на регулирование данных отношений в различных странах, в частности, по законодательству Республики Беларусь, где действует ряд нормативно-правовых актов, относящихся к сфере лицензирования и закрепляющих возможность применения в отношении лицензиата таких административно-принудительных мер, как приостановление действия лицензии, прекращение её действия и аннулирование лицензии. Различие перечисленных мер состоит в том, что прекращение действия лицензии означает невозможность в будущем осуществлять ту деятельность, на которую выдавалась лицензия, в то время как приостановление действия лицензии носит временный характер и означает запрет на определённый срок осуществлять лицензируемую деятельность. Аннулирование лицензии отличается от прекращения её действия иными основаниями применения, хотя также исключает в дальнейшем возможность осуществления лицензируемой деятельности.

Кроме того, в отношении лицензиата применяется и административно-пресекательная мера в виде вынесения в отношении него предписания об устранении выявленных нарушений с установлением конкретного срока исполнения. Данная мера осуществляется в случае выявления лицензирующим или другим уполномоченным государственным органом или организацией нарушений лицензиатами соответствующих требований.

В первую очередь необходимо назвать общее правило, установленное Положением о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 (ред. от

06.10.2015 г.)¹. Согласно п. 76 данного Положения приостановление действие лицензии применяется в административном порядке на срок до 6 месяцев в случае, когда лицензиатом в установленный срок не были устранены нарушения, которые указаны в предписании об устранении выявленных нарушений, или в лицензирующий или иной контролирующий орган не было представлено уведомление в письменном виде, с сообщением об устранении таких нарушений, либо лицензирующий или другой контролирующий орган выявил нарушение со стороны лицензиата (его работника, обособленного подразделения, в том числе филиала) особых лицензионных требований и условий. По таким основаниям лицензирующему органу предоставлено право принятия решения о приостановлении действия лицензии в одном или нескольких обособленных подразделениях, в том числе филиалах, а также по отношению нескольких или одного вида услуг или работ, которые являются лицензируемым видом деятельности, либо в пределах определённой территории. В таких случаях действие лицензии в неприостановленной части сохраняется.

Следует обратить внимание на то, что приостановление действия лицензии в данном нормативном акте не сопрягается с административным взысканием в виде лишения права заниматься определённой деятельностью, применение которого возможно в том числе и к юридическому лицу, если судом, рассматривающим дело об административном правонарушении, будет признано невозможным сохранение за ним права заниматься соответствующим видом деятельности². Исполнение постановления о лишении права заниматься определённой деятельностью производится должностным лицом органа,

¹ См.: Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 (ред. от 20.10.2016 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 212. Ст. 1/11914.

² См.: ст. 6.9. Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 (ред. от 02.09.2016 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 63. Ст. 2/946.

выдавшего лицензию, путём её изъятия¹ на срок данного административного взыскания, который составляет от шести месяцев до одного года.

С одной стороны, необходимо отметить положительный момент, состоящий в том, что законодателем Республики Беларусь выявлена карательная сущность подобной меры, и она содержится в перечне административных взысканий в отличие от российского законодательства, в котором принудительные меры, связанные с нарушениями лицензионных правил, носят административно-восстановительный характер ввиду постделиктного их применения и не содержатся в законодательстве об административных правонарушениях, хотя законодатель предусматривает логическую и хронологическую взаимосвязь приостановления действия лицензии с административным наказанием в виде административного приостановления деятельности².

Одновременно с этим наличие параллельных оснований и процедур при лишении юридического лица права на занятие определённой деятельностью и приостановлении действия лицензии следует рассматривать как недостаток в нормативно-правовом регулировании, относящемся к данной сфере общественных отношений. Тем самым, одна и та же по своей сути мера относится к различным классификационным группам, что обуславливает различный порядок деятельности и субъектов её применения. Реализация административного взыскания в виде лишения юридического лица права заниматься определённой деятельностью исключительно в судебном порядке упрочивает гарантии соблюдения прав и законных интересов юридических лиц по сравнению с административным порядком, который является единственно возможным в случае приостановления действия лицензии.

Кроме того, нужно упомянуть ещё один нормативный правовой акт, регулирующий данную сферу отношений. Им является Банковский кодекс

¹ См.: ст. ст. 19.1, 19.2 Процессуально-исполнительного Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-3 (ред. от 19.07. 2016 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. №1 4. Ст. 2/1291.

² См.: ст. 20 Федерального закона о лицензировании отдельных видов деятельности.

Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-З (ред. от 13.07.2016 г.)¹, ст. 97 которого устанавливает основания для приостановления действия лицензии и её отзыва Национальным банком Республики Беларусь. Примечательно, что по банковскому законодательству приостановление действия лицензии возможно применить как административно-предупредительную меру в отсутствие каких-либо нарушений (на основании предположения об угрозе стабильности банковской системы Республики Беларусь или интересам вкладчиков и иных кредиторов банка вследствие определённого финансового положения банка, могущего повлечь неисполнение им своих обязательств).

Отметим в итоге, что нормативно-правовое регулирование мер административного принуждения к юридическим лицам ввиду нарушения ими лицензионных требований в Республике Беларусь имеет определённые недостатки также, как и российское законодательство, однако карательная сущность лишения юридического лица права заниматься определённой деятельностью может быть учтена в будущем и российским законодателем.

Если обратиться к законодательной базе других стран – участниц СНГ, по вопросам регулирования отношений, связанных с лицензионно-разрешительной деятельностью, то следует рассмотреть положение, сложившееся в Республике Казахстан, где до недавнего времени действовали нормы Закона Республики Казахстан от 11 января 2007 г. № 214-III (ред. от 07.11.2014 г.) «О лицензировании»², в котором были приведены основные принципы, сферы и виды лицензируемой деятельности (к примеру, в ст. 12 данного акта говорилось о лицензировании деятельности в сфере промышленности, в ст. 13 – о лицензировании деятельности в сфере использования атомной энергии, в ст. 14 – о лицензировании деятельности в сфере оборота ядовитых веществ. Всего более 20 статей). При этом в каждой

¹ См.: Банковский кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-З (ред. от 13.07.2016 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 106. Ст. 2/219.

² Информационная система «ПАРАГРАФ» : [сайт]. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30087221#pos=0;0&sel_link=1004196636 (дата обращения: 20.08.2018).

сфере лицензируемой деятельности конкретизировалось большое число видов деятельности. Так, согласно ст. 22 лицензирование деятельности в сфере информатизации и связи предполагало наличие лицензии для занятия деятельностью по предоставлению услуг в области связи, включающую междугородную телефонную связь; международную телефонную связь; спутниковую подвижную связь; сотовую связь, как подвида. В целом характер данного нормативного акта был очень близок с действующим в РФ в данный момент Федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности.

В 2014 году в Казахстане введен в действие новый закон, отменивший ранее действовавший, – Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. № 202-V (ред. от 01.01.2017 г.) «О разрешениях и уведомлениях»¹, который призван регулировать общественные отношения, связанные с введением разрешительного (включая лицензионный) или уведомительного порядка для субъектов частного предпринимательства и других лиц, осуществляющих отдельные виды деятельности или действия, указанные в данном акте. Закон, состоящий из трёх частей, полностью вобрал в себя текст Закона «О лицензировании», доработанный исходя из учёта имеющихся проблем в этой сфере. Кроме того, в закон вошла большая часть положений об уведомлениях, введенных Законом Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107 (ред. 06.04.2016 г.) «Об административных процедурах»². Третья часть закона, разработанная заново, регламентирует вопросы разрешительных процедур, которые не являются лицензиями. Закон должен был решить целый ряд системных проблем, характерных для разрешительной системы Республики Казахстан: перманентное увеличение числа разрешений; недостатки в обосновании при введении новых разрешений; отказ от использования оценок

¹ Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» : [сайт]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000202> (дата обращения: 20.08.2018).

² Информационная система «ПАРАГРАФ» : [сайт]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750 (дата обращения: 20.08.2018).

рисков в разрешительной системе; отсутствие единых подходов к разрешениям; пробелы в понятийном аппарате разрешительной системы.

В положениях Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (ред. от 28.12.2016 г.)¹ (далее – КоАП РК), принятого почти одновременно с Законом «О разрешениях и уведомлениях», касающихся административной ответственности за нарушение лицензионно-разрешительного порядка, предпринята попытка гармонизировать его нормы с требованиями вышеуказанного нормативного акта.

В ст. 41 КоАП РК предусмотрено 9 видов административных взысканий, большинство из которых сходны с мерами административной ответственности и по нормам КоАП РФ. К таковым можно отнести административный штраф, конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения, лишение специального права, лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра, хотя не все следует рассматривать как идентичные.

Необходимо отметить, что, устанавливая административную ответственность за правонарушения в разрешительно-уведомительной сфере, законодатель в Республике Казахстан пошел неоднозначным путём. Так, в КоАП Республики Казахстан имеются нормы, регулирующие отношения в указанной сфере, носящие общий характер. К примеру, предусмотрено, что ответственность, установленная в законодательстве Республики Казахстан, наступает за нарушение законов РК о разрешениях и уведомлениях. Эти нормы возможно применить в различных сферах и областях деятельности (в ст. ст. 463, 464, 465, 467 КоАП Республики Казахстан установлена административная ответственность для лиц, занимающихся предпринимательской или иной деятельностью, а также осуществляющих действия (операции) без соответствующей регистрации, разрешения или направления уведомления; за

¹ Информационная система «ПАРАГРАФ» : [сайт]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399 (дата обращения: 20.08.2018).

нарушение норм лицензирования; нарушение порядка и срока выдачи разрешения; за невозвращение лицензии и (или) приложения к лицензии лицензиару соответственно). Субъектами административной ответственности в этих нормах указаны физические и должностные лица, субъекты малого, среднего и крупного предпринимательства или некоммерческие организации. В данных нормах определены меры ответственности, в основном в виде штрафов, приостановления действия лицензии или лишения лицензии на определённый вид деятельности, а также конфискации предметов и (или) орудий совершения административного правонарушения. Если же лицо занимается предпринимательской или иной деятельностью без лицензии, то это дополнительно влечёт конфискацию дохода (дивидендов), денег, ценных бумаг, которые получены вследствие административного правонарушения.

Необходимо отметить, что законодательством за осуществление деятельности без получения разрешительных документов предусмотрена ответственность. Так, согласно ст. 463 КоАП РК занятие предпринимательской деятельностью без разрешения, осуществление действий (операций), в случаях, когда разрешения обязательны, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влечет штраф для физических лиц в размере 15 месячных расчетных показателей (далее – МРП) для исчисления пособий и иных социальных выплат, а также применения штрафных санкций, налогов и других платежей в соответствии с законодательством Республики Казахстан¹, занятие предпринимательской или иной деятельностью без лицензии дополнительно влечет конфискацию дохода (дивидендов), денег, ценных бумаг, полученных вследствие административного правонарушения.

Наряду с указанными общими нормами в целом ряде разделов Особенной части КоАП Республики Казахстан имеются статьи, где среди квалифицирующих признаков административного правонарушения названы:

¹ См.: Закон Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 426-V (ред. от 07.10.2016 г.) «О республиканском бюджете на 2016-2018 годы» // Информационная система «ПАРАГРАФ» : [сайт]. URL: <http://www.zakon.kz/4766510-dannye-o-prozhitochnom-minimуме-i-mrp-v>. (дата обращения: 20.08.2018).

отсутствие разрешения (лицензии) на осуществление деятельности (ст. 155, 424, 428, 444, 519, 563), незаконное изменение условий выданной лицензии (ст. 391, 393), выполнение деятельности, противоречащей целям или требованиям, предусмотренным разрешительными документами (ч. 12, 13 ст. 282, ст. 373), предоставление при оформлении документов, разрешающих занятие отдельными видами деятельности заведомо ложных сведений и информации (ст. 432) и др.

Данный подход представляет собой не совсем удачную попытку сократить число (или объём) нормативных актов, регулирующих правоотношения, связанные с необходимостью получения специальных разрешительных документов. Однако, наличие статей об административной ответственности, например, по вопросам, связанным с нарушениями порядка приобретения, хранения, учёта, перевозки и торговли гражданским и служебным оружием и патронами к нему (ст. 191 КоАП РК), наличие уголовной ответственности за сходные правонарушения, а также наличие отдельного Закона Республики Казахстан от 30 декабря 1998 г. № 339-І (ред. от 22.12.2016 г.) «О государственном контроле за оборотом отдельных видов оружия»¹ вряд ли будет в полной мере способствовать упорядочению имеющегося законодательства, затрудняя правоприменителю поиск необходимых норм в огромных объёмах увеличивающегося законодательства.

В то же время в Законе «О разрешениях и уведомлениях» воплощены прогрессивные подходы регулирования разрешительных процедур, а именно: придание перечню всех разрешительных документов исчерпывающего характера; установление единых стандартизированных подходов при осуществлении большинства разрешительных процедур; нормативное закрепление большинства понятий, таких как, разрешение, уведомление, лицензия, сопутствующее разрешение и иные.

¹ Информационная система «ПАРАГРАФ» : [сайт]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011889 (дата обращения: 20.08.2018).

В Республике Кыргызстан (далее – КР) также разработан целый ряд нормативных актов, в которых отражены лицензионно-разрешительные вопросы, среди которых важное место занимает Закон Кыргызской республики от 19 октября 2013 г. № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» (ред. от 28.06.2016 г.)¹ (далее – Закон № 195), заменивший ранее действующий Закон КР от 3 марта 1997 г. №12 «О лицензировании», который во многих подходах отражал общие с аналогичным российским нормативно-правовым актом о лицензировании положения, касающиеся основных положений и принципов лицензирования, условий и порядка выдачи лицензий и др.

В действующим в настоящее время в Кыргызской Республике Законе №195 представлены два понятия: лицензирование и разрешение. При этом, как цель данного нормативного акта представлено только определение, относящееся к лицензированию, которое осуществляется, чтобы предотвратить возможность нанести вред жизни, здоровью населения, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности, а также способствовать эффективному управлению ограниченными государственными ресурсами, в то же время о разрешениях не говорится ничего², хотя ниже в тексте этого нормативного акта отдельно перечисляются виды деятельности, для которых необходимо получение лицензии (например, производство, передача, распределение, продажа, экспорт и импорт электрической, тепловой энергии; производство, передача, распределение и продажа природного газа; медицинская деятельность, которая осуществляется частными медицинскими учреждениями и индивидуальными предпринимателями; производство, изготовление и реализация лекарственных средств и изделий, имеющих медицинское назначение; пассажирские и грузовые перевозки импорт, экспорт

¹ Централизованнный банк данных правовой информации Министерства Юстиции Кыргызской Республики : [сайт]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.08.2018).

² См.: ст. 1 Закона № 195 // Централизованнный банк данных правовой информации Министерства Юстиции Кыргызской Республики : [сайт]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.08.2018).

вооружений и военной техники, а также иной продукции военного назначения, перечень которой утверждает Правительство КР и др. Всего около 60 видов деятельности (ст. 15). С 2014 года в Кыргызстане отменено лицензирование частной детективной и охранной деятельности, а частные детективы переведены на режим получения свидетельств о государственной регистрации. Граждане, которые претендуют на занятие такой деятельностью, осуществляют ее на основании, выдаваемого органами национального статистического комитета КР свидетельства о государственной регистрации, без получения лицензии в органах внутренних дел. Право заниматься такой деятельностью предоставлено гражданам, ранее осужденным за умышленные преступления, судимость которых снята или погашена. Те лица, которые имеют трехлетний стаж работы в правоохранительных органах, могут осуществлять указанные виды деятельности, не проходя специальной подготовки.

Отдельно в ст. 16 Закона указаны виды деятельности по использованию ограниченных государственных ресурсов, которые подлежат лицензированию, к которым, например, отнесено изъятие древесины на землях лесного фонда, а также объектов растительного мира в коммерческих целях; деятельность, связанная с осуществлением права пользования недрами, утилизация, хранение, захоронение, уничтожение отходов токсичных материалов и веществ, включая радиоактивные и др.

Также в ст. 17 выделены виды действий в процессе деятельности, для осуществления которых требуется получение разрешений. К таковым, к примеру, отнесено производство взрывных работ; ведение горных работ; закупка шлихового золота и золотосодержащего концентрата; транзит вооружения и военной техники через территорию КР; перевозка опасных грузов; приобретение, хранение, перевозка, ношение, коллекционирование, экспонирование гражданского и служебного оружия и боеприпасов к нему и др. Всего около 40 видов.

Расшифровка основных понятий, приведенная в ст. 4 данного Закона №195 несколько проясняет подход законодателя в данных вопросах, когда

лицензирование представляется в виде процесса выдачи, переоформления, приостановления, возобновления и аннулирования лицензий и (или) разрешений, тогда как в качестве разрешения рассматривается документ, который может выдаваться государственным органом либо иным юридическим лицом, которое уполномочено Правительством Кыргызской Республики на выдачу таких разрешений, которым и подтверждается право осуществлять определенные действия в процессе осуществляемой деятельности.

Определенный интерес представляют такая новелла, как критерии определения видов деятельности, которые подлежат лицензированию, приведенные в ст. 6 данного закона, к которым законодателем отнесены такие положения, (1) когда методы государственного регулирования, применяемые ранее, не показывают положительной динамики в снижении предельно допустимого уровня риска нанесения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, общественной и государственной безопасности при осуществлении такой деятельности; (2) когда необходимо осуществлять более эффективно и рационально управление в сфере ограниченных государственных ресурсов.

Выдаваемые лицензии и разрешения различаются по: 1) по времени действия (бессрочные, временные); 2) по территориальной сфере (действие распространяется на всю территорию КР, а также согласно международным договорам и за ее пределами; действие ограничено конкретной территорией КР (в основном применяется для лицензий, дающих право использования ограниченных государственных ресурсов); 3) по отчуждаемости (неотчуждаемые, отчуждаемые (касаются только лицензий, дающих право использования ограниченных государственных ресурсов); 4) по форме (оформленная на бумажном носителе; электронная лицензия); 5) для экспорта и импорта товаров исходя из объема деятельности и совокупности прав (генеральные, разовые исключительные лицензии).

Так же, как и в РФ, ведутся реестры лицензий и разрешений, порядок формирования и ведения которых утверждается Правительством КР, а информация о них находится в открытом доступе.

Лицензиаром может быть не только органы, уполномоченные Правительством КР осуществлять лицензирование, но и ряд саморегулируемых организаций, если они будут наделены такими полномочиями.

Порядок проведения лицензирования, перечень документов и сроки рассмотрения не имеют существенных различий с законодательством РФ. Однако в качестве оснований для отказа в выдаче лицензии или разрешения есть конкретные дополнительные требования в виде наличия запрета на осуществление определенного вида деятельности, которое предусмотрено законодательством для данной категории субъектов либо решения суда, которым заявителю запрещено заниматься данным видом деятельности (ст. 21).

Специальная глава данного Закона посвящена вопросам лицензионного контроля, который осуществляется в форме лицензионной проверки соблюдения лицензиатом лицензионных требований. Заслуживают внимания меры воздействия, которые в случае невыполнения лицензионных требований лицензиар может применить к лицензиату (ст. 28):

1) предупреждение, применяемое за однократное нарушение лицензионных требований;

2) штраф, применяемый за двукратное нарушение лицензионных требований. Размеры штрафов конкретизированы, в частности, в Кодексе КР об административной ответственности¹. Так, согласно ст. 94 данного Кодекса за занятие незаконной фармацевтической деятельностью, т.е. без соответствующей лицензии (разрешения) влечёт наложение административного штрафа на граждан от 5 до 10, на должностных лиц от 20 до 50 расчётных показателей, в которых измеряются суммы штрафов в КР;

¹ См.: Кодекс Киргизской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 115 (в ред. от 15.07.2016 г.) // Централизованный банк данных правовой информации Министерства Юстиции Кыргызской Республики : [сайт]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6> (дата обращения: 20.08.2018).

3) за трёхкратное нарушение лицензионных требований применяется приостановление действия лицензии и (или) разрешения на срок до 3-х месяцев;

4) если в срок, установленный для лицензиата, нарушения лицензионных требований, повлекшие приостановление действия лицензии или разрешения (ст. 29), им не устраняются, возможна постановка вопроса путём подачи искового заявления в судебные органы об аннулировании лицензии или разрешения.

При этом лишение лицензии (разрешения) на осуществление определённого вида деятельности, предоставленной хозяйствующему субъекту уполномоченным на то лицом, согласно ст. 32 Кодекса КР об административной ответственности применяется на срок до 3-х лет в связи с систематическим нарушением порядка пользования этим правом. Минимальные сроки лишения такого права не могут быть менее трех месяцев. В данном случае наблюдается синонимичность в использовании терминов «лишение лицензии» и «аннулирование лицензии».

Лицензиат может обжаловать решение о приостановлении действия лицензии или разрешения в судебном порядке.

Основания для прекращения действия лицензии и (или) разрешения не имеют существенных отличий от оснований, по которым прекращают действия лицензий в РФ и Казахстане. Это: прекращение деятельности индивидуальным предпринимателем или ликвидация юридического лица; истечение срока действия лицензии и (или) разрешения или совершение в полном объёме действий, операций, на которые выдавались лицензия и (или) разрешение; добровольное прекращение лицензиатом лицензируемого вида деятельности, смерть физического лица, а также вступление в законную силу решения суда об аннулировании лицензии и (или) разрешения. Данные сведения вносятся в реестр, с момента внесения в который лицензия или разрешение считается прекратившими действие.

Исследователи, изучающие вопросы государственного регулирования в иных странах бывшего Союза ССР, например Республики Узбекистан¹, практически единодушны в определении целей государственного регулирования, которыми являются как создание условий для широкомасштабного и эффективного развития малого бизнеса и предпринимательства, так и обеспечение эффективной защиты в сфере осуществления гражданских прав, нормальной жизнедеятельности и охрану здоровья граждан, а также гарантированной безопасности не только отдельных граждан, но и государства в целом, на которое возложено право обязывать индивидуальных предпринимателей и юридических лиц совершать определенные действия и соблюдать требования, которые установлены для лиц при осуществлении ими деятельности, требующей наличия лицензии.

В Республике Узбекистан обязательными лицензионными требованиями и условиями для осуществления лицензиатами лицензируемых видов деятельности являются не только соблюдение законодательства, экологических, санитарно-эпидемиологических, гигиенических, противопожарных норм и правил, но и положений о лицензировании конкретных видов деятельности². В отношении лицензируемых видов деятельности, требующих для их осуществления специальных знаний, в лицензионные требования и условия могут дополнительно включаться квалификационные требования к соискателю лицензии и лицензиату.

Согласно статьям 22-24 Закона Республики Узбекистан 25 мая 2000 г. № 71-II «О лицензировании отдельных видов деятельности» в случаях выявления нарушений лицензионных требований и условий, предусмотренных лицензионным соглашением либо невыполнения лицензиатом решения

¹ Куртаяниди К.И. Некоторые вопросы лицензирования предпринимательской деятельности и отражение её в учёте (на практике Узбекистана) // Гуманитарные научные исследования. 2012. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2012/01/485> (дата обращения: 20.08.2018).

² См.: Закон Республики Узбекистан от 25 мая 2000 г. № 71-II (ред. от 29.12.2015 г.). «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Законодательство стран СНГ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spinform.ru/> (дата обращения: 20.08.2018).

лицензирующего органа по устранению выявленных нарушений, возможно *приостановление действия лицензии* (ст. 21), осуществление которого возлагается либо на лицензирующий орган (на период, который не превышает десять рабочих дней), либо на суд (если период составляет более десяти рабочих дней), в обязанность которых входит установление срока для устранения лицензиатом обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия лицензии. В то же время общий срок, устанавливаемый в решении суда в целях устранения обстоятельств, которые повлекли за собой приостановление действия лицензии, не может превысить шести месяцев.

Аналогично решаются вопросы, связанные с *прекращением действия лицензии* (ст. 22), основанием для применения которого служат: 1) обращение самого лицензиата с заявлением прекратить действие лицензии; ликвидация юридического лица (момент ликвидации или прекращения деятельности является моментом прекращения действия лицензии, а при реорганизации юридического лица — с начала реорганизации, за исключением его преобразования; 2) прекращение действия, выданного индивидуальному предпринимателю свидетельства о государственной регистрации; 3) ограничение дееспособности или признание недееспособным индивидуального предпринимателя в установленном законом порядке; систематическое или однократное грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий, которые предусмотрены лицензионным соглашением; 4) неустранение лицензиатом обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия лицензии, в срок, установленный лицензирующим органом или судом; 5) установление незаконности принятого лицензирующим органом решения о выдаче лицензии; 6) прекращения срока действия лицензии, исходя из решения лицензирующего органа. Исключением являются случаи, которые предусмотрены пп. 3-6, когда прекращение действия лицензии осуществляется в судебном порядке.

Принятые лицензирующим органом решения о приостановлении действия лицензии либо о прекращении действия лицензии могут быть

обжалованы в суд. Если судом будет признана необоснованность приостановления действия лицензии, прекращение действия лицензии, то на лицензирующий орган должна быть возложена перед лицензиатом ответственность, размер которой зависит от объёма понесённого им ущерба.

Информация о приостановлении, возобновлении действия лицензии либо прекращении действия лицензии должна быть опубликована в средствах массовой информации, а также на официальном веб-сайте органа, осуществлявшего лицензирование. Лицензиат в течение десяти дней с момента получения решения о прекращении действия лицензии должен возвратить лицензию в лицензирующий орган, где она подлежит уничтожению.

Если лицензиатом будут устранены обстоятельства, которые повлекли за собой приостановление действия лицензии, лицензирующий орган или судья, которые принимали решения о приостановлении действия лицензии, обязаны решить вопрос возобновления действия лицензии не позднее трёх дней со дня поступления подтверждения, что указанные обстоятельства устранены.

В ст. 24 вышеназванного Закона РУ установлены основания *аннулирования лицензии*, в числе которых: обращение самого лицензиата с заявлением, в котором содержится просьба аннулировать лицензию, а также установление факта, свидетельствующего о получении лицензии путем использования подложных документов. По данным основаниям аннулирование лицензии осуществляется по решению суда и только в таких случаях, когда лицензиат в течение трех месяцев после уведомления его о принятии положительного решения на выдачу лицензии не направил в лицензирующий орган документ, которым подтверждается уплата государственной пошлины, установленной за выдачу лицензии, либо уклонился от подписания лицензионного соглашения, аннулировать указанную лицензию вправе лицензирующий орган (ч. 9 ст. 16).

Лицензирующий орган доводит до лицензиата в письменной форме не позднее чем через три дня со дня принятия решение об аннулировании лицензии. Если решение об аннулировании лицензии принималось судом, то

оно доводится до лицензиата и лицензирующего органа в сроки, которые установлены в законодательстве. В течение десяти дней после получения лицензиатом решения об аннулировании лицензии данная лицензия должна быть возвращена в лицензирующий орган и уничтожена.

Отметим, что наряду с лицензионным законодательством в Республике Узбекистан действует Закон Республики Узбекистан 20 декабря 2012 г. № ЗРУ-341 «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности»¹, целью которого является регулирование отношений в области разрешительных процедур, которые связаны с процессом подачи и рассмотрения заявления о выдаче, продлении срока, приостановлении, возобновлении, прекращении действия, переоформлении и аннулировании разрешительных документов, дающих возможность совершать действия и(или) осуществлять предпринимательской деятельности. Его действие не распространяется на государственную регистрацию и постановку на учет субъектов предпринимательства, а также сделок, прав и имущества; исключение составляют и требующие лицензирования отдельные виды деятельности; на аккредитацию, сертификацию, стандартизацию, метрологию и техническое регулирование, а также на государственную экологическую экспертизу и обращение государственных секретов. Согласно ст. 4 указанного закона к таким действиям и (или) деятельности совершение и (или) осуществление которых требует прохождения разрешительных процедур, относятся действия и (или) деятельность субъектов предпринимательства, совершая и (или) осуществляя которые можно нанести ущерб правам и законным интересам не только субъектам этой деятельности, но жизни и здоровью граждан, общественной безопасности и окружающей среде, осуществление которых должно регулироваться только применяя методы разрешительных процедур, которые законодательно устанавливаются в сфере

¹ См.: Закон Республики Узбекистан 20 декабря 2012 г. № ЗРУ-341 (ред. от 29.12.2015 г.) «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» // СЗ Республики Узбекистан. 2012. № 51. Ст. 575; 2015 г. № 33. Ст. 439. № 52. Ст. 645.

предпринимательской деятельности. При этом запрещено введение разрешительных процедур, не предусмотренных в законе видов. Процедуры могут носить как разрешительный (ст. 18), так и уведомительный характер (ст. 19).

В данных случаях прослеживается, как уже отмечалось выше наличие во многом схожих оснований и процедур при приостановлении и прекращении действия лицензии, что следует рассматривать как негативное явление в нормативно-правовом регулировании данной сферы общественных отношений. Потому что, по сути, аналогичные меры отнесены к различным классификационным группам, чем и обусловлено установление различного порядка применения и различие в субъектах, её применяющих. Реализация административного взыскания в виде прекращения права юридического лица на занятие определённой деятельностью исключительно в судебном порядке упрочивает гарантии соблюдения прав и законных интересов юридических лиц по сравнению с административным порядком, который является единственно возможным в случае, как приостановления, так и прекращения, а также аннулирования действия лицензии. Предусмотрено применение приостановления действия документа разрешительного характера, которое осуществляется, как правило, в судебном порядке (ст. 22), а также прекращение действия документы разрешительного характера (ст. 23). Основания, по которым прекращается действие, практически аналогичны основаниям, которые служат для прекращения действия лицензий. В аналогичном порядке происходит и аннулирование документа разрешительного характера.

Следует отметить, что, несмотря на наличие Закона Республики Узбекистан «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности», который предлагается рассматривать в виде консолидирующего законодательного акта, не все виды предпринимательской деятельности

получили в нем отражение¹, что свидетельствует о сложности проведения кодификации в данном сегменте законодательства.

Лица, виновные в нарушении законодательства Республики Узбекистан о лицензировании отдельных видов деятельности, а также в нарушении разрешительного порядка несут юридическую ответственность, установленную различными нормативно-правовыми актами.

Так, например, в Кодексе об административной ответственности РУ имеются три статьи, предусматривающие административную ответственность: 1) за занятие деятельностью (подлежащей лицензированию или получению иных разрешительных документов), без лицензии или иных разрешительных документов в виде наложения штрафа на граждан от 5 до 10, а на должностных лиц — от 10 до 20 минимальных размеров заработной платы (далее – МРЗП) (ст. 165); 2) за занятие деятельностью, связанной с перевозкой пассажиров автомобильным транспортом без лицензии в виде наложения штрафа на граждан от 20 до 100, а на должностных лиц — от 50 до 150 МРЗП (ст. 176³). Не остались без внимания законодателя должностные лица и служащие, нарушающие установленный порядок и сроки выдачи лицензий и других документов разрешительного характера, включая незаконное введение новых видов лицензий и разрешительных процедур, действия которых влекут наложение штрафа на этих лиц в размере от 10 до 20 МРЗП (ст. 241⁵)².

В случае, если лицо продолжает заниматься деятельностью, которая подлежит лицензированию³, не получив на то специального разрешения, после применения административного взыскания за такие же действия, а также, если

¹ К примеру, Закон Республики Узбекистан от 27 декабря 2010 г. № ЗРУ-276 «О погребении и похоронном деле» (СЗ Республики Узбекистан. 2010 г. № 52. Ст. 508), Закон Республики Узбекистан «Об архивном деле» от 15 июня 2010 г. № ЗРУ-252 (СЗ Республики Узбекистан. 2010 г. № 24-25. Ст. 192), предусматривающий разрешительный порядок для отдельных действий с архивными документами и др.

² См.: Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22 сентября 1994 г. № 2015-ХП (ред. от 25.04.2016 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 3; 2016 г. № 3 (I). Ст. 32; № 17. Ст. 173; № 39. Ст. 457.

³ См.: Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 мая 2001 г. № 222-II «О Перечне видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии» (в ред. от 11.12. 2014 г.) // СЗ Республики Узбекистан. 2002. № 2. Ст. 14; 2014. № 50. Ст. 588.

такие действия совершаются опасным рецидивистом либо по предварительному сговору группой лиц, то согласно ст. 190 Уголовного кодекса Республики Узбекистан оно будет наказано штрафом от 25 до 100 минимальных размеров заработной платы либо исправительными работами до трех лет или арестом до шести месяцев.

Практически аналогичным составу ст. 247⁵ Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности является состав первой части ст. 192⁵ Уголовного кодекса Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. № 2012-ХП (ред. от 25.04.2016 г.)¹ «Нарушение законодательства о лицензировании и законодательства о разрешительных процедурах», за нарушение которого, совершённого после применения административного взыскания следует наказание штрафом от 50 до 200 минимальных размеров заработной платы с лишением определённого права либо исправительными работами до двух лет, а за те же действия, совершенные: с причинением особо крупного ущерба либо в интересах организованной группы, следует наказание в виде штрафа размером от 200 до 500 минимальных размеров заработной платы или ограничением свободы от трёх до пяти лет либо лишением свободы от трёх до пяти лет с одновременным лишением определённого права².

Отметим наличие еще одного нормативного акта, который также имеет значение для регулирования вопросов ответственности, которая возлагается на субъектов, занимающихся видами деятельности, требующими наличия лицензии либо разрешительных документов. Это Налоговый кодекс Республики Узбекистана³, в ст. 117 которого говорится, что за занятие видами деятельности без лицензии и иных разрешительных документов лица несут ответственность в установленном порядке, который коррелирует и со статьями

¹ Информационная система «ПАРАГРАФ» : [сайт]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421110 (дата обращения: 20.08. 2018).

² См.: Уголовный кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. № 2012-ХП (в ред. от 23.09.2016 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. № 1; СЗ Республики Узбекистан. 2016 г. № 17. Ст. 173; № 39. Ст. 457.

³ См.: Налоговый кодекс Республики Узбекистан 25 мая 2000 г. № 71-П22 (в ред. от 31.12.2015 г.) // СЗ. Республики Узбекистан. 2007. № 52 (II); 2016. № 1. Ст. 2; № 17. Ст. 173; № 39. Ст. 457.

7-9 Закона Республики Узбекистан «О лицензировании отдельных видов деятельности», со ст. 4 Закона Республики Узбекистан «О разрешительных процедурах»¹, а также с положениями Перечня видов деятельности, осуществлять которые разрешается только при наличии лицензии, утвержденным Постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 мая 2001 года № 222-II, а также со статьями 165, 176³ Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности, а также вышеприведёнными статьями Уголовного кодекса Республики Узбекистан.

Исходя из вышеизложенного следует отметить, что во многих странах бывшего Союза ССР, несмотря на изменения в законодательстве, традиционно сохраняется большая часть требований к деятельности субъектов предпринимательства, которая должна осуществляться при наличии разрешительного регулирования (лицензирования), такие как, например, осуществление её персонально (запрещение передавать разрешение, лицензию другим лицам).

Концепция, обосновывающая необходимость разрешительного регулирования, в современный период получила развитие и правовое закрепление в части установления разграничений между разрешительным или собственно лицензионным порядком, различий между понятиями разрешение, уведомление и лицензия.

В странах ближнего зарубежья, как и в России, лицензионно-разрешительная система, с одной стороны, регулируется единым законом о лицензировании (разрешениях и уведомлениях), а с другой, особенности этой деятельности учтены в отдельных отраслях.

Законодательная регламентация административной ответственности в этих государствах показывает, что современной тенденцией в регулировании системы административных наказаний (взысканий) является расширение их

¹ См.: Закон Республики Узбекистан 20 декабря 2012 г. № ЗРУ-341(ред. от 29.12.2015 г.) «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» // СЗ Республики Узбекистан. 2012. № 51. Ст. 575; 2015. № 33. Ст. 439. № 5. Ст. 645.

перечня по сравнению с ранее действовавшим административно-деликтным законодательством (за исключением Республики Узбекистан). При этом расширение перечня было осуществлено за счёт включения в него административных взысканий, которые длительное время регулировались иным законодательством, но в качестве взысканий не рассматривались. Однако их чётко выраженная карательная сущность обусловила пересмотр позиции законодателя об их месте в системе мер административного принуждения, чем и было predeterminedo закрепление приостановления действия лицензии и лишения лицензии в качестве новых административных наказаний (взысканий). Исследованный подход зарубежных законодателей показывает наличие определённой тенденции в регулировании данного вопроса, что может служить в качестве одного из показателей обоснованности и перспективности представленных в настоящей работе предложений о включении приостановления действия лицензии и лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, в систему административных наказаний по ст. 3.2 КоАП РФ. Кроме того, целесообразно учесть законодательный опыт Республики Беларусь, и при усовершенствовании российского административно-деликтного законодательства посредством введения нового административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, установить минимальный шестимесячный срок запрета на получение новой лицензии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На современном этапе развития Российского государства лицензирование без сомнения является одним из самых сложных и серьёзных механизмов государственного регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов и внесение любых изменений в процесс регулирования лицензирования должно осуществляться только после детального и всестороннего анализа видов деятельности на предмет наличия угроз различным общественным благам при их осуществлении. К ним относятся виды деятельности: 1) ставящие под угрозу права, законные интересы, жизнь и здоровье граждан; 2) затрагивающие окружающую среду; 3) могущие причинить вред объектам культурного наследия народов Российской Федерации; 4) затрагивающие оборону и безопасность государства.

Основываясь на результатах анализа содержания административно-правовой охраны общественных отношений в сфере лицензирования в настоящей работе сделан вывод, что участники таких правоотношений, которые исходя из характера выполняемых ими функций, представляют собой три группы: а) субъекты, обладающие публично-властными полномочиями; б) субъекты, не наделённые такими полномочиями; в) особую группу составляют эксперты, которые могут стать участниками правоотношений в сфере лицензирования как при решении вопроса о выдаче лицензии, так и при осуществлении лицензионного контроля. К субъектам, обладающим публично-властными полномочиями, отнесены компетентные органы государственного управления, уполномоченные предоставлять лицензию и применять меры административного принуждения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, органы прокуратуры и органы судебной власти. Субъектами, не наделёнными такими полномочиями, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, выступающие в качестве соискателей лицензии и лицензиатов и к которым могут применяться меры

административного принуждения; представители, решающие организационные вопросы от имени соискателя на получение лицензии.

Приведённые в работе акты судов разных инстанций подтверждают сложившееся положение с отсутствием единообразного толкования и общего порядка при применении действующего законодательства, позволяющего эффективно разрешать множество актуальных вопросов, среди которых: определение основания для отказа в предоставлении лицензии, приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии для юридических лиц, объективная сторона нарушения законодательства о лицензировании. В связи с этим необходимо указать правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в Постановлении от 25 апреля 1995 г. № 3-П¹, Определении от 14 июля 1998 г. № 86-О²: «Положения Закона, касающиеся возможных ограничений прав и свобод, должны быть ясны и определённы. Этот принцип, вытекающий из требований статьи 19 Конституции Российской Федерации, неоднократно был выражен в позициях Конституционного Суда как необходимое условие недопущения произвола при применении закона. Установленные ограничения должны быть четки и понятны любому гражданину и должностному лицу. Норма должна не допускать произвольного толкования, ясно устанавливая пределы ограничений и степень усмотрения исполнительных органов. В противном случае нарушается принцип верховенства закона (статьи 76, часть 3 ст. 90, часть 3 ст. 115, Конституции Российской Федерации)».

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006438/> (дата обращения: 20.08.2018).

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. N 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 6.

Закономерным следствием приведённой правовой позиции Конституционного Суда РФ должно явиться единообразие в толковании норм федеральных законов и со стороны органов судебной власти, особенно касающиеся такой сферы, в которой относится лицензирование, затрагивающее охраняемые Конституцией Российской Федерации права граждан.

Обеспечить единообразное применение законодательства о лицензировании может рассмотрение мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам, в качестве мер административной ответственности. Указанные меры административного принуждения уже длительное время ведущими учёными-административистами рассматриваются в качестве мер, схожих по характеру правоограничений с административными наказаниями. В связи с этим отдельными авторами они обозначаются в качестве мер квазиадминистративной ответственности. В то же время в научной и учебной литературе по административному праву указывается, что фактическое состояние нормативно-правового регулирования этих мер позволяет их рассматривать либо как административно-восстановительные, либо как административно-пресекательные меры в зависимости от фактических оснований применения. Однако такое положение вещей не может отвечать потребностям практики, поскольку эти меры предполагают существенное ограничение прав и законных интересов лиц, на которых они рассчитаны, в том числе такого конституционного права, как свободное осуществление предпринимательской деятельности.

Фактические основания применения приостановления действия лицензии и её аннулирования (отзыва) сами по себе не образуют состав административного правонарушения. Применение этих мер может сопутствовать ходу осуществления производства по делам об административных правонарушениях либо производиться после привлечения юридического лица к административной ответственности. Однако степень карательного воздействия этих мер, особенно аннулирования лицензии, может

значительно превосходить наказательный потенциал существующих административных наказаний, в том числе административного штрафа, о чём было указано в работе, и влечь причинение существенных материальных потерь.

Вместе с тем существование иных административных (в отношении деятельности органов исполнительной власти), финансово-правовых (применительно к деятельности Банка России) и судебно-арбитражных процедур, по результатам которых к юридическому лицу могут применяться указанные меры, не может в полной мере гарантировать соблюдение экономических интересов юридических лиц. Если фактическим основанием применения этих мер не является наличие состава административного правонарушения, то на правоприменителя не возлагается обязанность устанавливать все элементы состава, включая их признаки. Особенно это касается такого признака, как вина юридического лица. Установление только лишь внешнего проявления деяния, выразившегося в нарушении лицензионных требований и условий, не должно влечь принудительное приостановление или прекращение действия лицензии без вины. Однако примеры из арбитражной практики свидетельствуют об обратном. В то же время из отдельных актов арбитражных судов явствует, что приостановление действия лицензии и её аннулирование имеют административно-карательное содержание, хотя и не рассматриваются законодателем в качестве видов административных наказаний и не включены в содержание ст. 3.2 КоАП РФ.

В настоящей диссертации предпринята попытка осветить весь этот комплекс проблем и предложить внести изменения и дополнения в федеральное законодательство. Затронуты и теоретические моменты, поскольку предложения практического характера должны быть обоснованы при помощи комплекса научных приёмов. Системно-структурный подход позволил изложить систему мер административного принуждения и выделить из них те, которые применяются к юридическим лицам. Одновременно скорректированы теоретические позиции, касающиеся контрольно-принудительных мер

административного принуждения, которые, как было выявлено, применяются не только в отсутствие правонарушений, но и в связи с ними, но, не имея при этом пресекательного характера (контрольно-надзорные проверки, направленные на установление факта устранения допущенных нарушений лицензионных требований). Теоретическим путём, а также на основе исследования содержания решений арбитражных судов и законодательства зарубежных государств обоснована также наказательная сущность приостановления действия и аннулирования лицензии.

Посредством обращения к иностранному опыту выявлена современная тенденция развития административно-деликтного законодательства государств ближнего зарубежья по пути расширения перечня административных санкций, в том числе за счёт включения в него административных наказаний (взысканий), направленных на принудительное приостановление или прекращение действия лицензии. Такое положение рассматривается как один из показателей обоснованности высказанных в настоящей работе предложений по усовершенствованию российского законодательства.

Дальнейшие исследования по вопросу нормативно-правового регулирования аннулирования лицензии, выданной юридическому лицу, могут быть проведены по двум направлениям: а) рассмотрение возможности установления указанной меры в качестве административно-восстановительной посредством введения в законодательство об административном судопроизводстве новой главы, регулирующей производство по делам об аннулировании лицензии, что может способствовать дальнейшей систематизации законодательства об административном судопроизводстве ввиду публично-управленческого характера дел об аннулировании лицензии; б) приоритетным направлением является исследование возможности усовершенствования института административной ответственности за счёт признания карательной сущности аннулирования лицензии и иных мер, связанных с принудительным прекращением её действия (отзыв лицензии Банком России; исключение из реестра лицензий субъекта Российской

Федерации информации по всем многоквартирным домам, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению).

В настоящей работе в рамках второго варианта (рассматриваемого в качестве приоритетного) предложено внести в перечень ст. 3.2 КоАП РФ новые административные наказания: 1) приостановление действия лицензии в качестве меры меньшего карательного воздействия по сравнению с аннулированием лицензии (с отграничением его от административного приостановления деятельности); 2) лишение специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, рассматривая его как разновидность общего лишения специального права, распространяющегося в настоящее время только на физических лиц. Соответственно, установление новых административных наказаний возможно только с одновременной корректировкой составов административных деликтов, касающихся нарушений, связанных с лицензионными требованиями и условиями (ст. 14.1, 19.20 КоАП РФ).

При усовершенствовании положений КоАП РФ необходима сопутствующая оптимизация отдельных положений Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», других федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, предусматривающих лицензирование деятельности. Одновременно с модернизацией института административной ответственности из указанных нормативных правовых актов следует исключить все положения, устанавливающие основания и порядок применения принудительного приостановления и прекращения действия лицензии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5134.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08 2018 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5132.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2018. № 31. Ст. 4854.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. (Ч. 1). Ст. 1; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5119.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. 1998. Ст. 3824; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5127.
7. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1. (Ч. 1). Ст. 14; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5133.
8. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 03.08.2018 г.) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5115.

9. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 05.12.2017 г.) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888; СЗ РФ. 2017. № 50. (Ч. III). Ст. 7562.
10. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (ред. от 03.08.2018 г.) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5115.
11. Закон РФ от 20 августа 1993 г. № 5663-1 (ред. от 07.03.2018 г.) «О космической деятельности» // Российская газета. 1993. 6 окт.; СЗ РФ. 2018. № 11. Ст. 1581.
12. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5135.
13. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5082.
14. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5115.
15. Федеральный закон от 7 марта 2005 г. № 12-ФЗ (ред. от 23.06.2016 г.) «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и в статью 2 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 760; 2016. № 26. (Ч. I). Ст. 3891.
16. Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; 2016. № 27. (Ч. II). Ст. 4238.

17. Федеральный закон от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 08.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2719; 2015. № 24. Ст. 3367.

18. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; 2018. № 32. (Ч. I). Ст. 5106.

19. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ред. от 29.07.2017 г.) // СЗ РФ. 2008. № 30. (Ч. 1). Ст. 3579; 2017. № 31. (Ч. I). Ст. 4793.

20. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5116.

21. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 03.08.2018 г.) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2018. № 32. (Ч. II). Ст. 5116.

22. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ (ред. 23.04.2018 г.) «О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"» // СЗ РФ. 2015. № 29. (Ч. I). Ст. 4341; 2018. № 18. Ст. 2563.

23. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2017. № 40. Ст. 5820.

24. Указ Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» // СЗ РФ. 2015. № 23. Ст. 3306.

25. Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154 (ред. от 12.12.2017 г.) «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка» (вместе с «Положением о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка») // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1119; 2017. № 51. Ст. 7828.

26. Постановление Правительства РФ от 21 августа 2010 г. № 645 (ред. от 01.12.2016 г.) «Об имущественной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства при предоставлении федерального имущества» (вместе с «Правилами формирования, ведения и обязательного опубликования перечня федерального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), предусмотренного частью 4 статьи 18 Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"») // СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4577; 2016. № 50. Ст. 7101.

27. Постановление Правительства РФ от 23 июня 2011 г. № 498 (ред. от 26.07.2018 г.) «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности», «Положением о лицензировании частной охранной деятельности», «Правилами ведения реестра лицензий на осуществление частной охранной деятельности и предоставления сведений из него», «Правилами уведомления частной охранной организацией органов внутренних дел о начале и об окончании оказания охранных услуг, изменении состава учредителей (участников)») // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3820; 2018. № 27. Ст. 4082.

28. Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 (ред. от 26.06.2018 г.) «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6931; 2018. № 27. Ст. 4076.

29. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1225 (ред. от 06.10.2017 г.) «О лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 2984; 2017. № 42. Ст. 6160.

30. Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 467 (ред. от 06.04.2018 г.) «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» // СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2563; 2018. № 16. (Ч. II). Ст. 2368.

31. Постановление Правительства РФ от 14 августа 2012 г. № 824 (ред. от 21.06.2018 г.) «Об аннулировании лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции во внесудебном порядке» // СЗ РФ. 2012. № 34. Ст. 4743; 2018. № 27. Ст. 4068.

32. Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 469 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству и техническому обслуживанию (за исключением случая, если техническое обслуживание осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) медицинской техники» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2926.

33. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг.» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/> (дата обращения: 20.08.2018).

34. Положение о Комитете банковского надзора Банка России (утв. Советом директоров Банка России от 24 января 2014 г., протокол № 2) (ред. от 13 июля 2015 г.) // Вестник Банка России. 2004. № 18; 2015. № 60.

35. Приказ Минэкономразвития России от 19 февраля 2015 г. № 74 (ред. от 25.01.2017 г.) «Об утверждении основных положений Стратегии развития Национальной гарантийной системы поддержки малого и среднего

предпринимательства на период до 2020 года» // Текст официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2018).

36. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере транспорта «Методические рекомендации «о правоприменительной практике территориальными органами федеральной службы по надзору в сфере транспорта по признанию осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) совершения административного правонарушения, предусмотренного статьей ч. 3 ст. 14.1 КоАП России» // URL: <http://pandia.ru/text/77/131/576.php> (дата обращения: 20.08.2018).

37. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству). (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.10.2015) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Нормативные акты зарубежных государств

38. Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 (ред. от 20.10.2016 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 212, 1/11914.

39. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З (ред. от 02.09.2016 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 63. Ст. 2/946.

40. Процессуально-исполнительный Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З (ред. от 19.07.2016 г.) // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14894.

41. Банковский кодекс Республики Беларусь от 25 октября 2000 г. № 441-З (ред. от 13.07.2016 г.) // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1991.

42. Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 г. № 214-III (ред. от 07.11.2014 г.): «О лицензировании» // URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30087221#pos=0;0&sel_link=1004196636. (Утратил силу).
43. Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 г. № 202-V (ред. от 01.01.2017 г.) «О разрешениях и уведомлениях» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000202>.
44. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107 (в ред. 06.04.2016 г.). «Об административных процедурах» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750.
45. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (ред. от 28.12.2016) // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399.
46. Закон Республики Казахстан от 30 декабря 1998 г. № 339-I «О государственном контроле за оборотом отдельных видов оружия» (в ред. от 22.12.2016г.) // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011889.
47. Закон Кыргызской республики от 19 октября 2013 г. № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» (ред. от 28.06.2016 г.) // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058?cl=ru-ru>.
48. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 115 (в ред. от 15.07.2016 г.) // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6>.
49. Закон Республики Узбекистан 25 мая 2000 г. № 71-II (ред. от 29.12.2016 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=912.
50. Закон Республики Узбекистан 20 декабря 2012 г. № ЗРУ-341 (ред. от 29.12.2015 г.) «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» // URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=31309636.
51. Закон Республики Узбекистан от 27 декабря 2010 г. № зру-276 «О погребении и похоронном деле» // СЗ Республики Узбекистан. 2010. № 52. Ст. 508.

52. Закон Республики Узбекистан «Об архивном деле» от 15 июня 2010 год № ЗРУз-252 // СЗ Республики Узбекистан. 2010. № 24-25. Ст. 192.

53. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22 сентября 1994 года № 2015-ХП (в ред. от 25.04.2016 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1995 г. № 3; 2016 г. № 3(І). Ст. 32. № 17. Ст. 173. № 39. Ст. 457.

54. Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 мая 2001 г. № 222-П (ред. от 11.12.2014 г.) «О Перечне видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии» // СЗ Республики Узбекистан. 2002 г. № 2. Ст. 14; 2014. № 50. Ст. 588.

55. Уголовный кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 г. № 2012-ХП (ред. от 23.09.2016 г.) // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1995. № 1; СЗ Республики Узбекистан. 2016. № 17. Ст. 173. № 39. Ст. 457.

56. Налоговый кодекс Республики Узбекистан 25 мая 2000 г. № 71-П22 (ред. от 31.12.2015 г.) // СЗ Республики Узбекистан. 2007. № 52 (П); 2016. № 39. Ст. 457.

Материалы судебной практики

57. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10007092/> (дата обращения: 20.08.2018).

58. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н.Ситаловой» // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006438/> (дата обращения: 20.08.2018).

59. Определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального

закона "Об оперативно - розыскной деятельности" по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 6.

60. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (ред. от 10.11.2011 г.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8; 2012. № 1.

61. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 мая 2009 г. № 15211/08 по делу № А68-5254/07-292/8 Арбитражного суда Тульской области // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=94544#0> (дата обращения: 20.08.2018).

62. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 9662/12 по делу № А33-13966/2011 // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70220168/> (дата обращения: 20.08.2018).

63. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

64. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 января 2016 г. № 09АП-56277/2015 по делу № А40-124527/15 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2018).

65. Решение Московского городского суда от 6 июня 2016 г. по делу № 7-6381/2016 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2018).

66. Решение Московского городского суда от 14 января 2016 г. по делу № 7-0128/2016 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2018).

67. Постановление Кемеровского областного суда от 11 декабря 2015 г. по делу № 4а-1310/2015 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2018).

68. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 5 сентября 2012 г. по делу № А43-11876/2011 // URL: http://sudact.ru/arbitral/doc/ogNukqZvnQQC/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc. (дата обращения: 20.08.2018).

69. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 2 ноября 2012 г. по делу № А75-3835/2012 // URL: http://sudact.ru/arbitral/doc/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc. (дата обращения: 20.08.2018).

70. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 сентября 2012 г. по делу № А23-1059/2012. Требование: О признании недействительным решения о приостановлении действия лицензии. Постановлением ФАС Центрального округа от 25 января 2013 г. по делу № А23-1059/2012 данное постановление оставлено без изменения // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=RAPS020; n=23047#0> (дата обращения: 20.08.2018).

71. Постановление № 5-89-2014 от 24 апреля 2014 г. Кировского районного суда г. Кемерово по делу о привлечении общества с ограниченной ответственностью «ВостокПолимерХим» к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/5WPLhQuelq5T/> (дата обращения: 20.08.2018).

72. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 мая 2004 г. № Ф03-А16/04-2/902 об оспаривании приказа лицензирующего органа о приостановлении действия лицензии // URL: <http://www.resheniya-sudov.ru/2004/86004/> (дата обращения: 20.08.2018).

73. Решение Арбитражного суда Приморского края от 24 марта 2014 г. по делу № А51-402/2014 // Доступ из СПС «Право.ru». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/55315467/62737634/> (дата обращения: 20.08.2018).

74. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда (г. Чита) от 25 сентября 2014 г. по делу № А19-7770/2014 // URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/> (дата обращения: 20.08.2018).

75. Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 19 июня 2014 г. № Ф09-14850/13 по делу № А60-37687/2013 // URL: <http://base.garant.ru/38623970/#ixzz4dl0Fmilt> <http://base.garant.ru/38623970/#ixzz4dl01n2Hx> (дата обращения: 20.08.2018).

Нормативные акты, утратившие силу

76. Постановление Наркомата торговли и промышленности РСФСР от 20 апреля 1918 г. «О правовых ограничениях, устанавливаемых для торговых и торгово-промышленных предприятий» // СУ РСФСР. 1918. № 32. Ст. 425.

77. Постановление Наркомпроса РСФСР, Народного комиссариата внешней торговли РСФСР, НКВД РСФСР от 5 мая 1923 г. "Инструкция о порядке ввоза кино-картин из за-границы и вывоза их за пределы Р.С.Ф.С.Р.// СУ РСФСР. 1923. № 40. Ст. 434.

78. «Горное положение Союза ССР» (утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 09.11.1927) // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 688.

79. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. № 1418 (ред. от 11.04.2000 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69.

80. Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ (ред. от 07.03.1991 г.) «О кооперации в СССР» // Свод законов СССР. т. 5, с. 6-34-10.

81. Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857.

82. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ (ред. от 29.12.2010 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. № 33. (Ч. I). Ст. 3430; 2011. № 1. Ст. 54.

83. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (ред. от 22.12.2008 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33. (Ч. I). Ст. 3436; 2008. № 52. (Ч. I). Ст. 6227.

84. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (ред. от 09.02.2012 г.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании

решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 4.

Научная и учебная литература

85. *Аганов А.Б.* Административная ответственность: учебник. М.: Статут. 1999. 251 с.
86. *Аганов А. Б.* Административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция». М.: Дашков и К°, 2004. 928 с.
87. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова и Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. 728 с.
88. Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. 992 с.
89. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. и доп. М: Норма: ИНФРА М, 2017. 704 с.
90. Административное право России. Общая часть: Учебник / Московская гос. юрид. академия им. О.Е. Кутафина; Под ред. С.А. Старостина. М.: ИНФРА-М, 2010. 506 с.
91. Административное право России: учебник / Под ред. Н.М. Кониная, Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 784 с.
92. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма, ИНФРА-М, 2016. 352 с.
93. *Алексеев С. С.* Общая теория права: Курс в двух томах. М.: Юрид. лит. Т. 1, 1981. 359 с.; Т. 2, 1982. 359 с.
94. *Алексеев С. С.* Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
95. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. Первая часть: Учебник. М.: Издательство «Зерцало-М», 2010. 520 с.
96. Анализ механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в России: [научное издание] / А.В. Клименко, А.Б. Жулин, Е.П.

Ханова; Нац. исследоват. ун-т «Высш. шк. экономики». Ин-т гос. и муницип. управления. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 358 с.

97. *Андреевский И. Е.* Полицейское право: Введение и ч. 1. Полиция безопасности. Т. 1. 2-е изд., испр. и доп. С.-Пб.: Тип. Э. Праца, 1874. 666 с.

98. *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР: Учебное пособие. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.

99. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. Учебник для вузов. М.: Норма, 2000. 640 с.

100. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. 528 с.

101. *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь: Пермский Государственный Университет, 1969. 344 с.

102. *Бахрах Д.Н., Россинский, Б.В., Стариков, Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2008. 816 с.

103. *Белявский Н.Н.* Полицейское право (Административное право) / 3-е изд., доп. Петроград: Типография товарищества «Екатерингофское Печатное Дело», 1915. 407 с.// ЭБС «Университетская библиотека Онлайн. URL. <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=104749> (дата обращения: 01.01.2017).

104. *Волков А.М., Дугенец А.С.* Административное право: учебник. М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2017. 288 с.

105. *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / Науч. ред.: Основин В.С. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. 252 с.

106. *Гессен В.М.* Административное право. Популярные лекции для самообразования. С.-Петербург, паровая скоропечатня Г. Пожарова, 1903 г. 242 с.

107. *Гессен В.М.* Лекции по полицейскому праву. С.-Петербург, типография «Север», 1908 г. 195 с.

108. *Глушко Е.К.* Государственное администрирование: правовые вопросы. М.: ТЕИС. 2013. 160 с.
109. *Гречкина О.В., Майоров В.И.* Правоприменительная деятельность таможенных органов Российской Федерации: монография. Челябинск: Изд-во ОГУП ЧПО «Книга», 2005. 335 с.
110. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права / 2-е изд., испр. и доп. М.: Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917. 305 с.
111. *Ивановский В.В.* Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. Казань. Издание Бр. Башмаковых. Типо-литография В. З. Еремеева. 1911 г. 506 с.
112. *Йоффе О.С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.
113. *Килясханов И.Ш.* Права и свободы граждан в учётно-регистрационной и лицензионно-разрешительной деятельности милиции: монография. Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та МВД России, 1997. 118 с.
114. *Клюшниченко А.П.* Меры административного принуждения, применяемые милицией. Особенности. Классификация. Системовыражение: Учебное пособие / Киев: НИиРИО КВШ МВД СССР, 1979. 87 с.
115. *Коваль Д.В.* Административно-деликтное отношение. Киев: Вища шк., 1979. 230 с.
116. *Козлов Ю.М.* Советское административное право: пособие для слушателей. М.: Знание. 1984. 208 с.
117. *Козлов Ю.М.* Административное право. М.: Юристь, 1999. 320 с.
118. *Конин Н.М.* Административное право России: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Проспект, 2010. 448 с.
119. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2015. 574 с.
120. *Коренев А.П.* Административное право России: учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М». 1999. 280 с.
121. *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. 238 с.

122. *Липинский Д. А.* Проблемы юридической ответственности /ассоц. Юрид. Центр. - СПб.: юрид. Центр Пресс, 2003. 385 с.
123. *Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л.* Общая теория юридической ответственности: монография. С.-Пб.: Изд-во Р. Асланова "Юридический центр Пресс", 2007. 950 с.
124. *Майоров В.И., Гречкина О.В.* Правоприменительная деятельность таможенных органов Российской Федерации. Челябинск: ПО «Книга», 2005. 231 с.
125. *Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр И.А.* Административное принуждение в России. Учебное пособие. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. 228 с.
126. *Максимов И.В.* Административные наказания: монография. М.: Норма, 2009. 464 с.
127. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. (Классика юрид. образования). Саратов: Изд-во Ай Пи Эр Медиа, 2010. 272 с.
128. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник / 2-е изд., испр. и доп. Саратов: ГОУ ВПО СГАП, 2003. 496 с.
129. *Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Изд-во «Московская финансово-промышленная академия» (МФПА), 2011. 624 с.
130. *Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало-М, 2011. 520 с.
131. *Мельничук Г.В.* Лицензирование предпринимательской деятельности: Лицензирование как функция государственной власти, правовой институт в системе законодательства, вид административного процесса; Административные правонарушения в области лицензирования (судебное производство). СПб.: Кадис, 2003. 192 с.
132. *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. 278 с.

133. *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. 336 с.
134. *Раскин Д.И.* Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801—1917. Т. 2: Центральные государственные учреждения. Министерство внутренних дел. Министерство юстиции. Министерство финансов. Министерство торговли и промышленности. Государственный контроль. СПб., 2001. 260 с.
135. *Ратников В.В., Майоров В.И.* Аккредитация высшего учебного заведения: теоретико-правовое исследование: монография. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2012. 144 с.
136. *Рогачева О.С.* Административная ответственность: учебное пособие. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2005. 192 с.
137. *Сидоров Э.Т.* Административно-правовое принуждение в условиях специальных административно-правовых режимов. Монография. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2004. 181 с.
138. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность: учебное пособие. Саратов: Изд-во Саратовской гос. юрид. академии. 2014. 148 с.
139. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма. 2015. 320 с.
140. *Спектор Е.И.* Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. М.: Юристъ. 2005. 181 с.
141. *Студеникина М.С.* Что такое административная ответственность? М.: Сов. Россия, 1990. 128 с.
142. *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права / М.: Печатня С. П. Яковлева, 1897. 718 с.
143. *Тархов В. А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1973. 456 с.
144. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 144 с.

145. *Явич Л.С.* Общая теория права / Под ред.: Королева А.И. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 285 с.

146. *Явич Л.С., Алексеев, С.С.* Общая теория права: Курс в двух томах. М.: Юрид. лит. Т. 1, 1981. 359 с.; Т. 2, 1982. 359 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

147. *Адушкин Ю.С.* Новый КоАП Российской Федерации – всё ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 40-41.

148. *Адушкин Ю.С.* Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. тр. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2003. С. 209-220.

149. *Алехин, А.П.* О современных тенденциях развития института административной ответственности в Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1992. № 5. С. 3-12.

150. *Андреева Л.А.* Предпринимательская деятельность: административно-правовая политика // Административное право и процесс. № 11, 2012. С. 37-41.

151. *Антонова В.П.* Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения»): К 70-летию Бориса Михайловича Лазарева // Государство и право. М.: Наука, 2000. № 10. С. 13-42.

152. *Бабичев И.В.* К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 10. С. 2 – 8.

153. *Бельский К.С.* Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура. // Государство и право. М.: Наука. 1999. № 12. С. 12-20.

154. *Брунер Р.А.* Отличие административного приостановления деятельности от приостановления действия лицензии // Современное право. 2007. № 1. С. 31- 33.

155. *Гречкина О.В., Рубанова Н.А.* О правовой природе мер административного принуждения за нарушение лицензионных требований в

образовательной деятельности: точка зрения // Мир науки, культуры, образования. 2014. № 3 (46). С. 392-395.

156. *Ерошкин М.И.* О классификации мер административного принуждения // Вопросы советского административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 60-68.

157. *Замотаева Е.К.* К вопросу о юридическом лице как субъекте публичного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 17 – 20.

158. *Каплунов А.И.* О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы: сб. статей. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2004. С. 265-282.

159. *Каплунов А.И.* О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 5-13.

160. *Каплунов, А.И.* О понятии административного принуждения как отраслевого вида государственного принуждения // Правоведение. С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2004, № 3. С. 118-126.

161. *Каплунов А.И.* О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы: сб. статей. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 265-286.

162. *Клименко А.В., Жулин А.Б., Ханова Е.П.* Анализ механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в России: [научное издание] /; Нац. исследоват. ун-т «Высш. шк. экономики», Ин-т гос. и муницип. управления. М.: Изд. дом ВШ, 2012. С. 215-253.

163. *Кнутов А.В., Чаплинский А.В.* Лицензирование отдельных видов экономической деятельности: история развития и современное состояние // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2014. С. 83- 97.

164. *Кожевников С.Н.* Государственное принуждение: особенности и содержание // Советское государство и право. М.: Наука, 1978, № 5. С. 47-53.

165. *Кононов П.И.* Законодательство об административном принуждении: проблемы кодификации // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 26-32 .
166. *Курпаяниди К.И.* Некоторые вопросы лицензирования предпринимательской деятельности и отражение её в учёте (на практике Узбекистана) // Гуманитарные научные исследования. 2012. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2012/01/485> (дата обращения: 20.08.2018).
167. *Лакаев О.А.* Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы: Сб. науч. тр. по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. С. 31-34.
168. *Левченко О.В.* Проблемы обжалования временного запрета деятельности как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Пробелы в российском законодательстве. М., 2009, № 3. С. 231-233.
169. *Мельничук Г.В.* Приостановление действия и аннулирование лицензии//Арбитражная практика. № 8 (29). 2003. С. 22-31.
170. *Михайленко О.В.* Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 109 – 117.
171. *Мозговой И.* Порядок приостановления и аннулирования лицензий // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 26-27.
172. *Парций Я.Е.* О лицензировании отдельных видов деятельности// Хозяйство и право. М., 2002, № 1. С. 31-40.
173. *Рыльская М.А.* Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 19-21.
174. *Саидов З.А., Ястребов О.А.* Частноправовые интересы в экономике и проблемы административно-правового воздействия на них // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 3. С. 9-22.

175. *Салищева Н. Г., Васильева Г. В.* Развитие законодательства об административной ответственности // Правоведение. 1981. № 3. С. 3 - 11.
176. *Соколов А.Ю.* Административно-восстановительные меры // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по мат. ежегод. заоч. Международ. науч.-практ. конф. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 5-9.
177. *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Меры процессуального принуждения по законодательству об административном судопроизводстве в системе мер административного принуждения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4. С. 173-179.
178. *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.
179. *Суслова М.В.* Назначение института лицензирования предпринимательской деятельности // Актуальные проблемы права России и стран СНГ - 2013: мат. XV Междунар. науч.-практ. конф. с элементами научной школы (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 29-30 марта 2013 г.). Челябинск: Цицеро, 2013, Ч. II. С. 398-402 .
180. *Умрихина Е.И.* Меры безопасности в российском праве, их отличие от мер защиты и мер контрольно-предупредительного воздействия // Юристы-Правоведь. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России. 2010. № 5. С. 115-118.
181. *Хуторецкий Р.Б.* Совершенствование законодательства о лицензировании в Российской Федерации // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. М.: Манускрипт. 2000. № 30. С. 142-147.
182. *Чернопятов А.М.* Сущность и экономическая природа предпринимательской деятельности // Транспортное дело России. 2010. № 11. С. 119-121.

183. *Шатов, С.А.* О совершенствовании административно-правового регулирования временного запрета деятельности // М.: Закон. 2008. № 4. С. 149-150.
184. *Ястребов О.А.* Проблемы классификации публичных субъектов административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 148.
185. *Ячменев Г.Г.* Новеллы законодательства об обороте алкогольной продукции в судебно-арбитражной практике // Арбитражные споры. 2013. № 1. С. 143 – 170.

Диссертации и авторефераты диссертаций

186. *Бахрах Д.Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: автореф. дис.... д-ра юр. наук. М.: ВНИИСЗ, 1972. 40 с.
187. *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: специальность 711. М., 1970. 14 с.
188. *Князьков А.С.* Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: Томск, 1998. 260 с.
189. *Кожевников А.И.* Субъекты юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Москва, 2009. 172 с.
190. *Коркин А.В.* Конституционные основы института административно-правового принуждения в деятельности сотрудников милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: Екатеринбург, 2002. 27 с.
191. *Левченко О.В.* Временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2009. 27 с.
192. *Леженин А.В.* Административно-предупредительные меры правового принуждения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14: Воронеж, 2004. 278 с.

193. *Мельничук Г.В.* Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.14. М., 2007. 224 с.
194. *Мильшин Ю.Н.* Лицензирование как административно-правовой институт: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 1999. 165 с.
195. *Новохатский Д.В.* Лицензирование медицинской деятельности (Организационно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Кисловодск, 2003. 171 с.
196. *Петров М.П.* Административная ответственность организаций (юридических лиц): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14: Саратов, 1998. 171 с.
197. *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2004. 212 с.
198. *Соболь О.С.* Лицензирование предпринимательской деятельности: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2004. 176 с.
199. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14: Саратов, 2012. С. 36.
200. *Шилов Ю.В.* Административная ответственность юридических лиц: Процессуальный аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2003. 24 с.
201. *Шишкин А.Г.* Меры юридической ответственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Ульяновск, 2009. 203 с.
202. *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: М., 1958. 38 с.

Словари

203. *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Толковый словарь современного русского языка. М.: Эксмо, 2009. 848 с.
204. *Крысин Л.П.* Толковый словарь иноязычных слов. М.: Эксмо, 2009. 944 с.

Интернет-ресурсы

205. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26 октября 2015 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
206. WEB-версия ИПС «Законодательство стран СНГ» // URL: <http://www.spinform.ru/>.
207. Электронная картотека официального сайта федеральных арбитражных судов Российской Федерации // URL. <http://kad.arbitr.ru>.
208. Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ» // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=385/.
209. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058?cl=ru-ru>.
210. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000202>.
211. Система правовой информации стран СНГ «Континент» // URL: <http://continent-online.com>.
212. Официальный сайт Министерства юстиции Республики Киргизии // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru>.
213. Электронная библиотечная система «Университетская библиотека Онлайн» // URL: <http://biblioclub.ru/index>.
214. Сайт «Судебные и нормативные акты РФ» // URL: <http://sudact.ru/>.
215. Официальный сайт Арбитражного суда Приморского края // URL: <http://primkray.arbitr.ru/> (дата обращения: 12.10.2016).
216. Официальный сайт Арбитражного суда г. Москвы // URL: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 22.09.2017).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

«Статья 3.2. Виды административных наказаний

1. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) утрата силы;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) *лишение специального права;*
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 8) дисквалификация;
- 9) административное приостановление деятельности;
- 10) обязательные работы;
- 11) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.
- 12) *приостановление действия лицензии.*

2. В отношении юридического лица могут применяться административные наказания, перечисленные в пунктах 1-5, 9, **12** части 1 настоящей статьи».

(далее ст. 3.2 без изменений)

«Статья 3.8. Лишение специального права

1. Лишение гражданина, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса. Лишение гражданина ранее предоставленного ему специального права устанавливается также за уклонение от исполнения иного административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, за нарушение установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование специальным правом.

1.1. Лишение юридического лица или индивидуального предпринимателя, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за повторное грубое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса.

1.2. Лишение специального права назначается судьей.

2. Срок лишения специального права, предоставленного гражданину, не может быть менее одного месяца и более трех лет. Срок лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, не может быть менее шести месяцев и более трех лет».

(далее ст. 3.8 без изменений)

«Статья 3.15. Приостановление действия лицензии

1. Приостановление действия лицензии заключается во временном прекращении осуществления видов деятельности, указанных в лицензии, выданной юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или гражданину, и применяется в случае нарушения лицензионных требований.

2. Приостановление действия лицензии назначается судьей. За нарушение лицензионных требований при осуществлении деятельности в области использования атомной энергии, а также эксплуатации производственных объектов в части несоблюдения требований промышленной безопасности или безопасности гидротехнических сооружений, приостановление действия лицензии назначается должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 статьи 23.31 и пунктах 1 и 2 части 2 статьи 23.33 настоящего Кодекса.

3. Приостановление действия лицензии устанавливается на срок до девяноста суток».

«Статья 14.1. Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)

... 5. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4 настоящей статьи, -

влечет лишение специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на срок от шести месяцев до трех лет».

«Статья 19.20. Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)

... 4. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, -

влечет лишение специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на срок от шести месяцев до трех лет».