



Statut Publishers

ИЗДАТЕЛЬСТВО СТАТУТ

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Н.В. Субанова

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ,
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ,
КОНТРОЛЬ

Монография



СТАТУТ
МОСКВА 2011

УДК 347
ББК 67.404
С 89

Автор:

Н.В. Субанова — зав. отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, канд. юрид. наук.

Рецензенты:

Н.Н. Корицнов — зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин Юридического института Академии Генеральной прокуратуры РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ;

Ю.Г. Насонов — зав. отделом проблем участия прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве, прокурорского надзора за исполнением законов в исполнительном производстве и в сфере административных правонарушений НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, канд. юрид. наук;

В.Н. Титова — доц. кафедры прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры РФ, канд. юрид. наук, доц.

Субанова Н.В.

С 89 **Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль:** Монография / Акад. Генеральной прокуратуры РФ. — М.: Статут, 2011. — 351 с.

ISBN 978-5-8354-0791-0 (в пер.)

На основе использования материалов практики, с учетом исторического опыта рассматриваются проблемы правового регулирования в сфере лицензирования предпринимательской деятельности, его применения и совершенствования, привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к ответственности за нарушение лицензионного законодательства.

Монография подготовлена с учетом Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

С приложением определений и постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам лицензирования предпринимательской деятельности.

Для широкого круга читателей: сотрудников лицензирующих, контролирующих (надзорных), правоохранительных органов, иных государственных органов и органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, научных работников, преподавателей юридических вузов, студентов, слушателей, аспирантов.

Монография подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс»

УДК 347
ББК 67.404

ISBN 978-5-8354-0791-0

© Субанова Н.В., 2011
© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблема сочетания публичных и частных интересов в экономической сфере, соотношения систем юридической централизации и децентрализации, формирования механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности чрезвычайно актуальна для современной российской действительности. По словам классика российской цивилистики И.А. Покровского, «как тот, так и другой приемы правового регулирования теоретически применимы ко всякой области общественных отношений. Во всяком случае каждый из этих приемов имеет свою особую социальную ценность... Принцип публичного права, имеет то преимущество, что сильнее сплачивает общество, вносит легко обозримую определенность и плановость во всю ту область жизни, к которой он применяется. Но зато он имеет и свои теневые стороны. С одной стороны, он предполагает такую сильную центральную, т.е. государственную, власть, которая способна фактически осуществить централизованную организацию; а с другой стороны, этот прием, передавая все в данной сфере в руки государства, естественно понижает частную заинтересованность и частную инициативу и при известных условиях способен привести к полному подавлению личности. В свою очередь, принцип юридической децентрализации, внося в соответственную область общественной жизни известный элемент случайности и неопределенности, взамен вызывает наибольшее напряжение частной предприимчивости и энергии»¹.

Элементы правового регулирования государством хозяйственного оборота имели место в условиях различных типов государственности. Например, в Древнем Риме устанавливалась государственная монополия на производство и обработку шелка, производство оружия, торговлю хлебом, внешнюю торговлю и т.д. Государством регламентировались условия работы в ремесленных мастерских, время

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2004.

торговли, максимальные ставки оплаты труда, максимальные цены на товары¹.

Реакцией на абсолютное огосударствление советского общества в условиях командно-бюрократической системы стало последующее отрицание роли государства во всех сферах экономической жизни, что привело к известной стагнации общественного развития. В настоящее время необходимость эффективного участия российского государства в регулировании экономики получила общее признание².

Поскольку ограничение свободы не только зависит от субъективного волеизъявления человека, но и обусловлено потребностями общества, исходной точкой государственного регулирования следует признать необходимость охраны соответствующего публичного интереса – усредненной общественной заинтересованности в позитивном ограничении экономического самовыражения («общего дела», «общего блага»). В качестве своеобразного критерия цивилизованности публичной власти в экономической сфере рассматривает Г. Гаджиев степень обеспечения ею достижения общего блага³.

Защита государством публичного интереса при осуществлении предпринимательства выражается в установлении специальных административно-правовых режимов, результатом которых является предоставление разрешений на осуществление определенных видов деятельности (совершение действий). Разрешительная деятельность органов публичной власти осуществляется посредством реализации широкого спектра процедур (лицензирование, регистрация, разрешение, квотирование, аккредитация, сертификация, стандартизация,

¹ См.: *Косарев А.И.* Римское право. М.: Юрид. лит., 1986. С. 100.

² В отечественной юридической литературе последних десятилетий государственное регулирование экономики называют в качестве принципа предпринимательского права (*Дойников И.В.* Предпринимательское (хозяйственное) право. М.: Намедни; Брандес, 1998. С. 11). Возрастание государственного регулирования экономики относят к основным достижениям науки административного права последних 70–80 лет (см.: *Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист, 2002. С. 29). Мнение о безусловной необходимости повышения регулирующего воздействия российского государства на экономику высказывают и западные исследователи (см.: *Флекснер Курт Ф.* Просвещенное общество: Экономика с человеческим лицом. М.: Междунар. отношения, 1994. С. 291–292).

³ См.: *Гаджиев Г.* Этические основы философско-правовой категории «общее благо» в контексте конституционной экономики // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2 (75).

конкурс, экзамен, экспертиза, согласование и утверждение, аттестация, оценка, допуск)¹, хотя ее общая дефиниция отечественным законодательством не закреплена.

В том числе, напрямую регулируя экономические отношения административно-правовыми методами, определенным образом ограничивая права и свободы субъектов предпринимательства, государство вводит режим лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности.

Пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина содержатся прежде всего в международных правовых актах.

Как предусмотрено ст. 29 Всеобщей декларации прав человека², при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.

В Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ)³ отражен двойственный подход к экономической свободе: с одной стороны, в ч. 1 ст. 34 она провозглашена как одна из основных и неотъемлемых свобод человека и гражданина – каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. С другой стороны, возможность ограничения основных прав и свобод прямо предусмотрена ч. 3 ст. 55 и ч. 3 ст. 17 Конституции РФ.

¹ См.: Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. М.: Юстицинформ, 2005; Трегубова Е.В. Административные запреты в разрешительной системе //Административное и муниципальное право. 2008. № 8.

² Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета (далее – РГ). 1995. 5 апр.

³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // РГ. 2009. 21 янв.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
-------------------	---

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1. Становление законодательства в сфере лицензирования предпринимательской деятельности	6
1.2. Характеристика законодательства в сфере лицензирования предпринимательской деятельности на современном этапе	18
1.3. Пути совершенствования законодательства в сфере лицензирования предпринимательской деятельности	70

ГЛАВА 2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1. Гражданско-правовая ответственность	79
2.2. Административно-правовая ответственность за нарушения законодательства в сфере лицензирования предпринимательской деятельности	93
2.3. Уголовно-правовая ответственность	114
2.4. Дисциплинарно-правовая ответственность	129
2.5. Иные виды юридической ответственности	136

ГЛАВА 3. КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1. Возникновение и развитие публичной контрольно-разрешительной деятельности	143
3.2. Состояние законности в сфере лицензирования предпринимательской деятельности	153

3.3. Контроль (надзор) в сфере лицензирования предпринимательской деятельности	168
3.4. Типичные нарушения законодательства в сфере лицензирования предпринимательской деятельности	217
Библиографический список	236
Приложение 1	245
Приложение 2	246
Приложение 3	247

Наталья Викторовна СУБАНОВА

**ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, КОНТРОЛЬ**

Редактор *Я.В. Бродневская*
Корректор *Л.А. Галайко*
Художественное оформление: *В.В. Самойлова*
Компьютерная верстка: *О.Л. Божьева*

Подписано в печать 23.08.2011. Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура Newton. Печать офсетная. Печ. л. 22. Усл. печ. л. 20,46. Тираж 1000 экз.
Заказ №

Издательство «Статут»:
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2;
тел./факс: +7(495) 649-18-06
E-mail: book@estatut.ru
www.estatut.ru

ISBN 978-5-8354-0791-0



«ВЕСТНИК ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА»

Вестник гражданского права – это первый и единственный научный журнал, который посвящен обсуждению наиболее значимых проектов в области гражданского права России.

Впервые журнал начал выходить еще в дореволюционной России (1913 –1917 гг.) и, по мнению самых видных цивилистов того времени, был признан одним из самых авторитетных юридических изданий.

Современный «Вестник гражданского права» содержит анализ наиболее острых вопросов российского и зарубежного гражданского права, в нем широко представлена цивилистическая мысль прошлого – материалы, порой неизвестные современному юристу.

Журнал ставит своей целью развитие цивилистической мысли в России, распространение ее влияния на законотворчество и правоприменение.



ОСНОВНЫЕ РУБРИКИ ЖУРНАЛА:

- ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО (ГРАЖДАНСКОГО) ПРАВА
- ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО В КОММЕНТАРИЯХ
- ИНОСТРАННАЯ НАУКА ЧАСТНОГО ПРАВА
- ПОЛИТИКА ПРАВА
- ЦИВИЛИСТИЧЕСКАЯ МЫСЛЬ ПРОШЛОГО
- КРИТИКА И РЕЦЕНЗИИ

Главный редактор А.А. Суханов

ПЕРИОДИЧНОСТЬ ИЗДАНИЯ — 6 НОМЕРОВ в год
Издание журнала осуществляет ООО «Издательский дом В. Ема»

Стоимость годовой подписки на 2011 г. – 2 700 руб.

Оформить подписку можно на сайте www.mvgp.ru
или по телефону +7 (495) 649-18-06.

Подписные индексы на 2011 год:

Агентство «Роспечать» - 36771, каталог «Почта России» -24257 (полугодовая),
«Пресса России» - 36978 (полугодовая).

Приобрести номера журналов Вы можете в редакции по адресу:
Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2.