# Регистрация предприятия, лицензирование

**СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**РЕФЕРАТ**

**тема:**

***«Регистрация предприятия
и лицензирование»***

**Ставрополь
2001 г.
Регистрационный режим предпринимательской деятельности**

1. С позиций целей правового регулирования регистрационный режим предпринимательской деятельности должен включать в себя следующие компоненты:

а) определение форм этой деятельности, подлежащих регистрации;

б) создание и установление правового статуса органов государства, осуществляющих государственную регистрацию указанной деятельности;

в) разработку процедуры и правил регистрации предпринимательства, образцов документов, установление прав и обязанностей в этой сфере;

г) установление ответственности и правил ее реализации в сфере реги­страции предпринимательства.

Рассмотрим названные компоненты подробно с позиций, как дейст­вующего российского законодательства, так и некоторой теоретической правовой модели, построенной с учетом потребностей и возможностей го­сударства осуществлять ту или иную деятельность.

2. Российское законодательство исходит из того, что все лица, осущест­вляющие предпринимательскую деятельность, *должны быть зарегистри­рованы* в таком качестве (ст. 2 ГК РФ). Казалось бы, такая формулировка не оставляет возможности для обсуждения вопроса о выборе форм пред­принимательства, подлежащих регистрации. Тем не менее, можно поста­вить вопрос иначе: любая ли предпринимательская деятельность по сво­ему экономическому значению является столь значимой, что нуждается в государственной регистрации?

Ответ на поставленный вопрос зависит от того, какие цели преследует государственная регистрация. Кстати, в российской практике в связи с этим возникает вопрос о регистрации крестьянского (фермерского) хозяй­ства, которое в соответствии с законом о нем признается особым видом юридического лица, а по ГК РФ в числе юридических лиц не называется.

3. Государственная регистрация преследует следующие цели:

- осуществление государственного контроля за ведением предприни­мательской деятельности, в частности за выполнением условий для заня­тия определенными видами деятельности и для борьбы с незаконной прак­тикой тайного предпринимательства;

- проведение налогообложения;

- получение государственных сведений статистического учета для осуществления мер регулирования экономики;

- предоставление всем участникам хозяйственного оборота, государ­ственным органам власти и органам местного самоуправления информа­ции о субъектах предпринимательской деятельности.

Государственная регистрация должна основываться на принципах публичности, общеизвестности и достоверности, внесенных в соответст­вии с ней в реестр сведений. Принцип публичности проявляется в том, что реестр доступен каждому лицу, желающему познакомиться с ним. Прин­цип общеизвестности означает, что любое лицо считается осведомленным о внесении коммерческой организации в реестр (на основании публикации данных реестра в официальных изданиях), что лишает его возможности ссылаться на незнание содержащихся в нем сведений. И, наконец, в силу принципа достоверности действует презумпция правильности содержа­щихся в реестре записей, которая может быть опровергнута только в су­дебном порядке.

Сама *процедура государственной регистрации* коммерческих органи­заций урегулирована рядом нормативных актов. На федеральном уровне — это Указ Президента РФ от 8 июля 1994 г. Об упорядочении государст­венной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Рос­сийской Федерации», утвердивший Положение о государственной регист­рации субъектов предпринимательской деятельности, а также ст. 34 и 35 Закона РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предприниматель­ской деятельности», которые будут действовать до вступления в силу закона о государственной регистрации.

4. В соответствии со ст. 51 ГК РФ государственная регистрации должна осуществляться органами юстиции. В связи с этим возросла довольно сложная проблема, поскольку фактически регистрация коммерческих ор­ганизаций осуществляется органами местного самоуправления или орга­нами исполнительной власти субъектов Федерации.

В Москве, например, совместным решением Президиума Мос­ковского городского Совета народных депутатов и Правительства Моск­вы от 25 июля 1991 г. № 134-2 было утверждено Положение о Москов­ской регистрационной палате (далее — МРП). Именно МРП является компетентным *органом исполнительной, власти,* осуществляющим госу­дарственную регистрацию коммерческих организаций, создаваемых на территории Москвы.

Целью деятельности Палаты является регулирование коммерческой и иной деятельности в Москве на основе принципа наибольшего благо­приятствования. Функции МРП заключаются в следующем:

— регистрация новых и перерегистрация действующих предприятий. Деятельность Палаты распространяется на коммерческие организации, имеющие местонахождение или ведущие хозяйственную деятельность на территории Москвы, республиканского, областного, городского значения независимо от ведомственной подчиненности, учредителей и форм собст­венности, а также на фонды, союзы, центры, ассоциации, компании, кон­церны, международные неправительственные организации;

— регистрация филиалов, представительств иногородних организаций;

контроль за соблюдением законодательства при регистрации и перереги­страции организаций;

— определение порядка взимания регистрационных сборов. Непосредст­венно регистрацией коммерческих организаций занимается центральная часть МРП и около двадцати ее филиалов, созданных в административных округах Москвы.

В предусмотренных п. 8 ст. 17 Закона о конкуренции случаях реги­страция может осуществляться только с *предварительного согласия* фе­дерального антимонопольного органа (его Московского городского тер­риториального органа) или с *последующим его уведомлением.* Так, феде­ральный антимонопольный орган должен быть в 15-дневный срок со дня государственной регистрации уведомлен заявлением учредителей о соз­дании коммерческой организации, если суммарная стоимость активов учредителей превышает 100 тысяч минимальных размеров оплаты труда.

В связи с расхождениями относительно субъекта регистрации ме­жду ранее принятыми и сохраняющими свое действие нормативными ак­тами и будущей моделью регистрации, которая должна найти свое во­площение в специальном законе, необходимо оп лить способ или пути перехода от одного к другому. Теоретически возможны три варианта.

Первый состоит в том, что с определенной даты органы местного самоуправления прекращают государственную регистрацию, а в системе Министерства юстиции РФ такая регистрация начинается. При этом в дальнейшем за местной администрацией останутся только функции архи­ва.

Второй вариант предполагает тотальную перерегистрацию всех хо­зяйствующих субъектов в органах юстиции в течение определенного пе­риода. Эта модель имеет ряд недостатков, хотя некоторые специалисты склонны подчеркивать упорядочивающую функцию такого подхода. В принципе с ним можно было бы согласиться, если предварительно решить вопрос о том, кто и как будет финансировать перерегистрацию. Если ее осуществлять за счет государства, то никаких существенных проблем не возникнет. Если же за перерегистрацию будет взиматься новый регистра­ционный сбор, иначе говоря, эта процедура должна производиться за счет предпринимателей, то необходимо определить, на каком правовом основании государство возлагает на законопослушное население бремя дополни­тельных расходов на процедуру, которая уже один раз осуществлена в со­ответствии с требованиями закона. Вряд ли существуют сколько-нибудь удовлетворительные основания для положительного ответа на этот вопрос.

Третий вариант предполагает административную передачу соответст­вующих отделов или служб местной администрации вместе со штатами, финансированием и имуществом в ведение Министерства юстиции РФ. Для экономики и предпринимателей это был бы наиболее приемлемый ва­риант, но в ходе его реализации необходимо решить проблему взаимодей­ствия бюджетов, что также далеко не просто.

5. На основании актов проводимой регистрации формируется *государ­ственный реестр* предприятий, который представляет собой списки, со­держащие сведения о действующих, вновь созданных реорганизованных и ликвидированных предприятиях, независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности и видов деятельности, располо­женных на территории Российской Федерации. Сведения о предприятии — это основные его характеристики, составленные на основании учредитель­ных документов, данных о его государственной регистрации, а также его классификационных признаков, сформированных в соответствии с обще­союзными классификаторами технико-экономической информации до вве­дения соответствующих Общероссийских классификаторов.

Государственный реестр содержит единый банк данных, рас­пределенный по всем административно-территориальным уровням России и действующий на единых методологических и  программно-технологических принципах. Ведение Государственного реестра осущест­вляется автоматизированным способом Государственной налоговой служ­бой РФ, Главным научно-исследовательским вычислительным центром (ГНИВЦ) Госналогслужбы России, государственными налоговыми ин­спекциями по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным образованиям, г. Москве и Санкт-Петербургу, рай­онам, городам, районам в городах.

Данные обо всех созданных в Москве коммерческих организациях по­ступают в Московский регистрационный реестр. Постановлением Прави­тельства Москвы от 16 ноября 1993 г. № 1043 утверждено Положение о Московском регистрационном реестре, в котором определен статус юри­дических лиц, хозяйствующих субъектов без права юридического лица и физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Реестр имеет целью обеспечение полноты учета создаваемых, дейст­вующих и ликвидированных хозяйствующих субъектов в Москве. Он включает комплекты регистрационных документов каждого субъекта и ав­томатическую справочную систему «Регистрационный реестр», содержа­щую сведения о регистрации субъектов, изменении их учредительных до­кументов и их ликвидации.

6. Следует иметь в виду, что организации некоторых видов деятельно­сти регистрируются *в ином, предусмотренном, законодательством по­рядке.* Так, в соответствии с Законом «О банках и банковской деятельно­сти» в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 г. Банк России осуществляет государственную регистрацию и ведет Книгу государствен­ной регистрации кредитных организаций.

*Предприятия с иностранными инвестициями* регистрируются в Госу­дарственной регистрационной палате при Министерстве экономики РФ. Порядок создания таких предприятий имеет некоторые особенности, пре­дусмотренные, в частности. Законом РФ от 4 июля 1991 г. «Об иностран­ных инвестициях в РСФСР» (с дополнениями, внесенными Федеральным законом от 19 июня 1995 г.). В соответствии с названным Законом, Ука­зом Президента РФ от 27 сентября 1993 г. «О совершенствовании работы с иностранными инвестициями». Правительство РФ 6 июня 1994 г. приня­ло постановление, которым при Министерстве экономики РФ была создана Государственная регистрационная палата на правах государственного учреждения. Она наделена функциями регистрации предприятий с ино­странными инвестициями, ведения государственного реестра таких пред­приятий и аккредитации представительств иностранных компаний, что ранее осуществлялось Российским агентством международного сотрудни­чества и развития. Приказом Минэкономики РФ от 7 февраля 1996 г. ус­тановлен порядок регистрации акционерных обществ с иностранными ин­вестициями и перечень необходимых для этого документов.

Государственная регистрация *финансово-промышленных групп* осуще­ствляется в Министерстве экономики РФ в соответствии со ст. 5 феде­рального закона от 30 ноября 1995 г. «О финансово-промышленных груп­пах». Решение об их регистрации принимается на основе экспертизы представленных документов полномочным государственным органом.

Во исполнение указанного Федерального закона Правительства РФ 22 мая 1996 г. постановило вести самостоятельный государственный реестр финансово-промышленных групп Российской Федерации. Внесение в ре­естр сведений о созданной финансово-промышленной группе подтвержда­ется выдачей свидетельства, содержащего полное ее наименование с обя­зательным включением в него слов «финансово-промышленная группа», а также указанием ее статуса (транснациональная или межгосударственная), при этом необходимая информация направляется органам государственной статистики. Срок действия свидетельств не ограничивается. 7. Соблюдение требований регистрационного режима вызвало много *спо­ров в связи с нарушением прав как самих предпринимателей,* так и органов, осуществляющих регистрацию. Арбитражной практики по этому поводу доведен до судов письмом Высшего Арбитражного Суда РФ от 10 декабря 1992 г. Обобщение материалов арбитражных дел показало, что рассматри­вая иски об обжаловании отказа в государственной регистрации либо ук­лонения от государственной регистрации организации или предпринимательской деятельности граждан, арбитражные суды по-разному подходят к решению вопроса о последствиях удовлетворения таких исковых требо­ваний.

По мнению Высшего Арбитражного Суда РФ, в этом случае организа­ция или гражданин-предприниматель должны признаваться зарегистри­рованными с момента истечения месячного срока, предусмотренного п. 4 ст. 34 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятель­ности» для принятия решения о регистрации. По просьбе истца в реше­нии арбитражного суда может быть указана более поздняя дата. Кроме того, в резолютивной части решения арбитражного суда целесо­образно обязывать соответствующий государственный орган выдать в оп­ределенный судом срок свидетельство о регистрации, что позволит в слу­чае неисполнения соответствующего решения применить ответственность, предусмотренную ст. 151 АПК РФ 1992 г.

Акт местной администрации о регистрации предприятия, учрежденного за пределами подведомственной ей территории, должен признаваться не­действительным .

Согласно п. 1 ст. 34 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринима­тельской деятельности» регистрация предприятия осуществляется по мес­ту его учреждения. Местом учреждения, в свою очередь, считается заяв­ленный в учредительных документах юридический адрес предприятия.

8. Предприниматели, осуществляющие денежные расчеты с населе­нием, на стадии легитимации должны *зарегистрировать в налоговых ор­ганах контрольно-кассовую машину* (ст. 4 Закона РФ от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением»).

Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1993 г. в редакции от 17 января 1999 г. утвержден Перечень отдельных категорий предприятий (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), организаций и учреждений, которые в силу специфики своей деятельности либо особенностей место­нахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без при­менения контрольно-кассовых машин. При этом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешено принимать решения об ограничении действия указанного перечня на соответствующей терри­тории.

Подлежат *регистрации не только средства индивидуализации самого лица (фирменное наименование), но и товаров, работ, услуг.* Регистрация осуществляется в соответствии с Законом РФ от 23 сентября 1992 г. «О то­варных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхожде­ния товаров», а также специальными правилами Комитета по патентам и товарным знакам (например, Правила составления, подачи и рассмотрения на регистрацию товарного знака и знака обслуживания, утвержденные Роспатентом 29 ноября 1995 г.). Подлежат регистрации также отдельные права на имущество и отдельные виды имущества, используемые в пред­принимательской деятельности.

*Регистрируются и права предпринимателей,* в частности право на ве­дение того или иного вида деятельности. Это происходит в тех случаях, когда хозяйствующий субъект получил лицензию в одном субъекте РФ, а осуществляет деятельность в другом, о чем будет более подробно сказа­но в следующем параграфе. Здесь же остановимся только на регистрации лицензий. Например, в Москве она осуществляется в соответствии с рас­поряжением мэра Москвы от 4 ноября 1997 г. № 861-РМ, которым ут­верждено соответствующее Временное положение. Регистрации подле­жат:

а) лицензии на осуществление видов деятельности, лицензирование ко­торых отнесено действующим законодательством к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и осуществля­ется на территории города Москвы;

б) лицензии на осуществление видов деятельности, лицензирование которых отнесено действующим законодательством к компетенции орга­нов исполнительной власти Российской Федерации, если лицензирование данных видов деятельности осуществляется органами исполнительной власти города Москвы на основании соглашения о делегировании полно­мочий и регистрация предусмотрена указанным соглашением.

**Лицензирование деятельности**

1. В российском праве понятие «лицензирование предпринимательской деятельности» едва ли не впервые появилось 2 декабря 1990 г., когда были приняты Законы РСФСР «О банках и банковской деятельности» и «О Цен­тральном банке РСФСР (Банке России)». Несколько позже (25 декабря) общая норма, предусматривающая лицензирование предпринимательской деятельности, появилась в п. 4 ст. 21 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности». Эта норма устанавливала, что от­дельные виды предпринимательской деятельности могут осуществляться только на основании специального разрешения (лицензии). Пред­полагалось, что перечень видов деятельности будет определен Правитель­ством РФ или Правительствами входящих в нее республик.

В дальнейшем по мере появления и развития отдельных видов деятель­ности государство вводило, причем иногда с большим опозданием и как бы задним числом, их лицензирование. Так произошло с биржами, правило о лицензировании которых появилось сначала 20 марта 1991 г., а затем было развито в специальном акте 31 мая 1991 г. Далее было предусмотре­но специальное или дополнительное лицензирование биржевой деятельно­сти на рынке ценных бумаг, по поводу которого действует Положение, ут­вержденное Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг 19 сентября 1997г.

*Новым шагом в правовом регулировании лицензирования предпринима­тельской деятельности стал Федеральный закон от 15 сентября 1998 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»* (с изменениями от 26 ноября 1998 г.). Этот нормативный акт содержит основные понятия и под­ходы к лицензированию большинства видов предпринимательской дея­тельности. Но необходимо иметь в виду, что он не является всеобъемлю­щим. Вне сферы регулирования анализируемого закона остались внешне­торговая деятельность, таможенная деятельность, деятельность по охране окружающей среды, деятельность, связанная с использованием природных ресурсов. Не распространяется этот акт и на отношения, возникающие в связи с использованием результатов интеллектуальной деятельности, а также на порядок лицензирования конкретных видов деятельности, лицен­зирование которых установлено ранее вступившими в силу иными феде­ральными законами. К числу последних видов деятельности относятся банковская, страховая, биржевая и др.

Закон провозгласил *основные принципы* осуществления лицензирова­ния:

- защита свобод, прав, законных интересов, нравственности и здоровья граждан, обеспечение обороны страны и безопасности государства;

- обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

- утверждение единого перечня лицензируемых видов деятельности и единого порядка лицензирования на территории Российской Федера­ции;

- гласность и открытость лицензирования;

соблюдение законности при осуществлении лицензирования. При этом *под лицензированием понимаются* мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих их наличие, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором ли­цензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных тре­бований и условий. В приведенном определении, пожалуй', можно считать не вполне удачным указание на происходящие процедуры как меро­приятия, поскольку последний термин предполагает разовые действия, то­гда как лицензирование представляет собой постоянно осуществляемую деятельность органов государства.

В этой деятельности отчетливо прослеживаются два параллельных на­правления: выдача лицензий и контроль за соблюдением лицензионных требований и условий.

2. *Под лицензией понимается разрешение (право)* на осуществление ли­цензируемого вида деятельности при обязательном соблюдении лицензи­онных требований и условий, выданное лицензирующим органом юриди­ческому лицу или индивидуальному предпринимателю. Лицензия выда­ется отдельно на каждый лицензируемый вид деятельности. Вид деятель­ности, на осуществление которого получена лицензия, может выполнять­ся только получившим лицензию юридическим лицом или индивидуаль­ным предпринимателем. Лицензия должна содержать следующие реквизиты:

è наименование органа, выдавшего ее;

è наименование, юридический адрес и регистрационные реквизиты ее владельца;

è разрешенный вид деятельности;

è область действия лицензии;

è особые условия осуществления лицензируемой деятельности (в случае необходимости);

è регистрационный номер, дату и сроки начала и окончания дейст­вия лицензии.

Содержанием последней является перечень полномочий, со­ставляющих компетенцию хозяйствующего субъекта. Его определение вызывает некоторые вопросы. В частности, нуждаются в уточнении пределы усмотрения органов управления в установлении этого перечня. Известно, что должностные лица по собственному разумению вычер­кивают или вписывают в выдаваемую лицензию отдельные направле­ния деятельности. Это представляется недопустимым. Полагаем, что в лицензию должны включаться по просьбе хозяйствующего субъекта все виды не запрещенных законом операций в пределах данного на­правления деятельности, для ведения которых этот субъект представил необходимые обоснования.

Целесообразность может проявляться только в количественных па­раметрах деятельности и лишь в тех случаях, когда это предусмотрено правовыми актами, что и должно быть отражено в условиях лицензии. Ли­цензионные условия — это совокупность установленных норм и правил, выполнение которых обязательно для получения и дальнейшего владения лицензией на осуществление лицензируемого вида деятельности.

Одним из *обязательных лицензионных требований и условий при* осуществлении лицензиатами лицензируемых видов деятельности является соблюдение   законодательства   РФ,   экологических,   санитарно-эпидемиологических, гигиенических, противопожарных норм и правил, а также положений о лицензировании конкретных видов деятельности.

В отношении лицензируемых видов деятельности, требующих для их осуществления *специальных знаний или специальных условий* в лицен­зионные требования и условия могут дополнительно включаться квалифи­кационные требования к соискателю лицензии и лицензиату, в частности, — к работникам юридического лица или гражданину, являющемуся инди­видуальным предпринимателем, а также требования о соответствии ука­занным специальным условиям объекта, в котором или с помощью которого осуществляется такой вид деятельности. Перечень дополнительных ли­цензионных требований и условий в отношении лицензируемого вида дея­тельности определяется положением о лицензировании конкретного вида деятельности.

Деятельность, на осуществление которой лицензия выдана феде­ральными органами государственной власти, может осуществляться на всей территории Российской Федерации. Деятельность, на осуществление которой лицензия выдана лицензирующим органом субъекта РФ, может осуществляться на территории данного субъекта РФ. На территориях иных субъектов Российской Федерации такая деятельность может осуществ­ляться при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов РФ, если иное не установлено федеральными законами, вступившими в силу до момента вступления и силу Федерально­го закона от 25 сентября 1998 г.

*Срок действия лицензии* устанавливается положением о ли­цензировании конкретного вида деятельности, но не может быть менее чем три года. Федеральными законами и положениями о лицензировании кон­кретных видов деятельности может быть предусмотрено бессрочное дей­ствие лицензии. Правда, по заявлению соискателя лицензии она может быть выдана и на срок менее чем три года.

Срок действия лицензии может быть продлен по заявлению лицензиата, если иное не предусмотрено положением о лицензировании конкретного вида деятельности. В таком продлении может быть отказано в случае, если за время действия лицензии зафиксированы нарушения лицензионных требований и условии.

Для получения лицензии *соискатель лицензии* представляет в соответ­ствующий лицензирующий орган:

— заявление о выдаче лицензии с указанием наименования и организа­ционно-правовой формы юридического лица, места его нахождения, наименования банка и номера расчетного счета в банке для юридического лица; фамилии, имени, отчества, данных документа, удостоверяющего личность гражданина, — для индивидуального предпринимателя; лицен­зируемого вида деятельности, который юридическое лицо или индивиду­альный предприниматель намерены осуществлять, и срока, в течение ко­торого будет осуществляться указанный вид деятельности;

— копии учредительных документов и копию свидетельства о государ­ственной регистрации лицензиата в качестве юридического лица (с предъ­явлением оригиналов в случае, если копии пг заверены нотариусом) — для юридических лиц;

— копию свидетельства о государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя (с предъявлением оригинала в случае, если копия не заверена нотариусом) — для индивидуальных пред­принимателей;

— справку о постановке лицензиата на учет в налоговом органе;

— документ, подтверждающий внесение соискателем лицензии платы за рассмотрение лицензирующим органом заявления соискателя лицензии.

В зависимости от специфики деятельности в положении о ли­цензировании конкретного вида деятельности может быть пред. усмотре­но представление иных документов, подтверждающих соответствие соис­кателя лицензии установленным лицензионным требованиям и условиям.

Лицензирующий орган принимает решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии в срок, не превышающий тридцати дней со дня получе­ния заявления соискателя лицензии со всеми необходимыми документами. *Основанием для отказа* в выдаче лицензии является:

- наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недосто­верной или искаженной информации;

— несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям и ус­ловиям.

3. Применительно к лицензированию отдельных видов предприни­мательской деятельности одним из самых сложных является вопрос об *ос­нованиях признания той или иной деятельности подлежащей лицензиро­ванию.* Анализируемый закон предлагает критерии для решения вопроса о том, подлежит ли данный вид деятельности лицензированию. В качестве одного из них рассматривается возможность нанесения ущерба правам, за­конным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне страны и Опасности государства, а другого — если регулирование не может осуще­ствляться иными методами, кроме как лицензированием.

Названные признаки вряд ли можно считать достаточными, хотя в целом они зафиксировали определенные направления совершенствования законодательства в этой области. Можно утверждать что закон установил два вида содержательных критериев: а) вредоносность для граждан и госу­дарства; б) методическую несостоятельность иных мер. Если в отношении первого критерия еще возможна дальнейшая операциональная характери­стика путем указания на определенные права и блага, то второй критерий вряд ли в принципе доказуем.

Главное, что ни в одном из актов, предусматривающем лицензиро­вание, не дано обоснование, почему, в силу каких объективных или субъ­ективных причин этот вид деятельности нужно лицензировать. Очевидно, что социально-экономическая обусловленность находится за пределами самих нормативных актов и потому ее очень сложно оценить. Если еще можно обосновать необходимость контроля, например, за производством драгоценных камней или за деятельностью инвестиционных фондов, то весьма сложно определить цели государственного воздействия при лицен­зировании издательской и полиграфической деятельности, финансовой аренды или деятельность по реставрации музейных ценностей. В отноше­нии последних видов деятельности в обществе есть достаточно эффектив­ный контролер — потребитель, который не купит плохо изданную книгу и не закажет реставрацию плохому мастеру.

В плане совершенствования законодательства можно предложить рас­сматривать в качестве критериев признания того или иного вида дея­тельности лицензируемым наличие *публичного интереса в отношении рассматриваемого вида деятельности.* Этот интерес может обосновы­ваться следующими соображениями:

— деятельность является опасной для неограниченного круга лиц, не участвующих в ее осуществлении (таковой является, например, захороне­ние отходов, сбросы загрязняющих веществ и проч.);

— деятельность вовлекает в свою среду неограниченный круг участни­ков, включая их имущество, в производство (инвестиционные фонды, бан­ковская деятельность и др.);

— деятельность является слишком доходной и подлежит в связи с этим повышенному налогообложению и дополнительному контролю (напри­мер, производство, хранение и оптовая продажа алкогольной продукции).

4. В системе лицензирования можно условно выделить *два вида лицен­зионных объектов:*

*—* собственно хозяйственная деятельность, которая не ограничена ко­личественными критериями и носит длящийся характер (например, строи­тельство, перевозки и другие виды предпринимательства);

— отдельные хозяйственные операции, исчерпывающиеся однократным действием и имеющие количественные признаки (например, перевод ка­питала из Российской Федерации, практически весь экспорт и импорт сы­рья, технологий, научно-технической информации, лов рыбы, добыча жи­вотных и проч.).

В соответствии с этими видами по-разному должны формулировать­ся и в принципе формулируются цели правового регулирования, порядок осуществления контроля и последствия правонарушений. Если примени­тельно к первой группе целями являются стратегическое обеспечение публичных интересов, то в отношении второй группы — они имеют так­тический характер и могут меняться в зависимости от состояния внут­реннего и внешнего рынка, потребностей государства.

Точно так же отличается и механизм контроля. В первом случае кон­троль, как и сама деятельность, носит длящийся характер и направлен в основном на обеспечение соответствия реально осуществляемого пред­принимательства условиям лицензий. Контроль за соблюдением условий лицензирования отдельных операций завершается с окончанием самой операции и предполагает проверку количества и соответствия объекта операции указанному в лицензии.

5. Лицензирование осуществляют федеральные органы государст­венной власти, органы государственной власти субъектов Российской Фе­дерации, органы местного самоуправления в соответствии с ранее приня­тым законодательством РФ. На федеральном уровне полномочия конкрет­ных органов по лицензированию определяет Правительство РФ. Лицензи­рующие органы осуществляют следующие полномочия:

- лицензирование на территории Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 25 сентября 1998 г. и вступившим в силу до мо­мента его вступления в силу иными федеральными законами;

- надзор за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и усло­вий;

- приостановление действия лицензий;

- возобновление действия лицензий;

- переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий;

- формирование и ведение реестра лицензий.

Распоряжением мэра Москвы от 18 марта 1998 г. № 242-РМ утвер­ждено новое Положение о Московской лицензионной палате. Она призна­на юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество в оперативном управлении. Финансирование Палаты осуществляется из бюджета города Москвы. Палата ведет учет и отчетность фи­нансово-предпринимательской деятельности в порядке, установленном для бюджетных организаций. Основной задачей Палаты является проведение государственной политики, направленной на развитие цивилизованного предпринимательства, защиту интересов и прав юридических лиц и граж­дан, в том числе:

- защиту интересов потребителей товаров и услуг от действий недобросовестных предпринимателей;

- защиту предпринимателей от незаконной конкуренции, создание благо­приятных условий для развития добросовестного предпринимательства, исключения ведомственного монополизма;

- обеспечение режима наибольшего благоприятствования предпринима­тельской деятельности с целью создания цивилизованного рынка товаров, работ и услуг, повышения качества обслуживания населения;

- государственное регулирование деятельности юридических лиц и инди­видуальных предпринимателей на территории Москвы при осуществлении ими лицензируемых видов деятельности.

6. Порядок выдачи тех или иных лицензий довольно подробно регла­ментируется также теми видами нормативных актов, которые посвящены отдельным направлениям предпринимательства. В целом же можно отли­чать, как это практикуется в Москве, *заявительный и разрешительный по­рядок.* Отличие между ними состоит в том, что разрешительный порядок означает необходимость проведения экспертизы, получения экспертного заключения о соответствии или несоответствии квалификационных ка­честв хозяйствующего субъекта требуемым для данного вида де­ятельности. Кроме того, различны в этих случаях и сроки выдачи лицен­зии.

В этом аспекте существует много нерешенных вопросов. Например, весьма сложным является вопрос об актуализации квалификационных требований. Речь идет о том, что некоторые квалификационные документы могут иметь весьма давний срок выдачи при том, что субъект в течение этого срока не занимался профессиональной деятельностью. Очевидно, в таких случаях есть основания сомневаться в соблюдении квалификацион­ных требований, но отдавать решение этого вопроса на усмотрение орга­нов управления нельзя. Для его решения можно было бы для отдельных видов деятельности установить предельные сроки действительности ква­лификационных документов при отсутствии практической деятельности. Одновременно необходимо предусмотреть право предпринимателя под­тверждать свою квалификацию по истечении этого срока путем сдачи ква­лификационных экзаменов.

Сама *процедура выдачи лицензии* состоит из нескольких этапов в зави­симости от разрешительного или заявительного порядка. В наиболее раз­вернутом виде можно выделить четыре этапа:

а) подача предпринимателем соответствующих документов;

б) экспертиза поданных документов специалистами, которая практи­чески не регламентируется и полностью зависит от привлекаемых или используемых специалистов, более того, в некоторых территориальных актах предусматривается возможность отказа по квалификационному несоответствию, хотя критериев такого соответствия нормативные акты не предусматривают;

в) выдача лицензии или отказ в выдаче, осуществляемые по определен­ным правилам, предусматривающим, в частности, внесение лицензион­ного сбора;

г) обжалование принятого решения предпринимателем, который вправе сделать это в судебно-арбитражном или административном порядке.

Лицензирование предпринимательской деятельности, как уже было сказано, предполагает *последующий контроль* за соблюдением лицензион­ных условий и требований. Надзор за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий осуществляется государственными надзор­ными и контрольными органами, лицензирующими органами в пределах их компетенции.

Лицензирующие органы имеют право:

- проводить проверки деятельности лицензиата на предмет соответствия осуществляемой им деятельности лицензионным требованиям и усло­виям;

- запрашивать и получать от лицензиата необходимые объяснения и справки по вопросам, возникающим при проведении проверок;

составлять на основании результатов проверок акты (протоколы) с ука­занием конкретных нарушений;

- выносить решения, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения, устанавливать сроки их устранения;

- выносить предупреждение лицензиату;

- осуществлять иные предусмотренные законодательством РФ полномо­чия.

О выявлении нарушений лицензионных требований и условий госу­дарственные органы обязаны сообщать лицензирующему органу, выдав­шему лицензию. Порядок осуществления лицензирующими органами над­зорных полномочий, в том числе взаимодействия с государственными над­зорными и контрольными органами устанавливается законодательством РФ и положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Лицензирующие органы могут приостанавливать действие лицензии в случаях:

- выявления лицензирующими органами, государственными надзорными и контрольными органами, иными государственными, органами в пре­делах их компетенции нарушений лицензиатом лицензионных требова­ний и условий, которые могут повлечь за собой нанесение ущерба пра­вам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, а также обороне страны и безопасности государства;

— невыполнения лицензиатом решений лицензирующих органов, обязы­вающих лицензиата устранить выявленные нарушения.

Лицензирующий орган обязан установить срок устранения ли­цензиатом обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия лицензии, который не может превышать шести месяцев. Если в установ­ленный срок лицензиат не устранил указанные обстоятельства, лицензи­рующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии. В случае устранения лицензиатом обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия лицензии, лицензирующий орган, приостановивший ее действие, обязан принять решение о возобновлении действия лицензии.

Порядок подтверждения лицензиатом устранения обстоятельств, по­влекших за собой приостановление действия лицензии, сроки принятия лицензирующим органом решения о возобновлении ее действия опреде­ляются положением о лицензировании конкретного вида деятельности.

В особых случаях лицензия может быть аннулирована решением су­да на основании заявления лицензирующего органа, выдавшего лицен­зию, или иного государственного органа в соответствии с его компе­тенцией. Одновременно с подачей заявления в суд лицензирующий ор­ган вправе приостановить действие указанной лицензии на период до вступления в силу решения суда. *Основанием для аннулирования лицен­зии является:*

*—* обнаружение недостоверных или искаженных данных в до­кументах, представленных для получения лицензии;

— неоднократное или грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований и условий;

— незаконность решения о выдаче лицензии. Представляется, что термин «аннулирование» здесь не вполне удачен, поскольку по своему содержанию он означает, что лицензии в принципе не было. В большей степени для данной ситуации подошел бы используемый в иных норма­тивных правовых актах I термин «прекращение» или «отзыв», поскольку при этом отчетливо устанавливается момент совершения действия.

8. Отдельно следует остановиться на проблемах *ответственности в сфере лицензирования предпринимательской деятельности.*  Связанные с этим вопросы решаются крайне противоречиво и, прежде всего потому, что нет общего правила об ответственности в этой сфере. Формирование правового регулирования институт» ответственности требует решения ряда вопросов.

Первый из них состоит в уяснении соотношения лицензирования и го­сударственной регистрации предпринимателя. Можно считать обосно­ванным мнение о том, что лицензирование должно приравниваться к го­сударственной регистрации по последствиям соблюдения. Но при этом не следует ставить вопрос о прекращении деятельности хозяйствующего субъекта в целом, поскольку такой предприниматель может вести иные виды деятельности, не требующие лицензии. Однако, несомненно, что деятельность, не получившая лицензии, должна быть прекращена, и все доходы от нее — взысканы в бюджет. Что касается применения гражданско-правовой ответственности, то, очевидно, что есть все основания для постановки вопроса о недействительности сделок, возмещении ущерба, но в данном случае необходимо исследовать добросовестность поведения другой стороны.

В хозяйственно-правовом смысле основной является проблема ответ­ственности предпринимателя и контролирующего органа в процессе осуществления лицензионного предпринимательства. По некоторым ви­дам деятельности как федеральными, так и территориальными актами установлены разные меры воздействия на нарушителя правил осуществ­ления предпринимательской деятельности. Причем спектр мер ответственности широк - от штрафов, исчисляемых в кратном отношении к ми­нимальному размеру оплаты труда, до уголовного наказания.

К юридическим лицам и гражданам, осуществляющим на территории Москвы предпринимательскую деятельность с нарушением лицензион­ных условий, в качестве мер воздействия могут применяться следующие виды санкций:

- предупреждение;

- приостановление действия лицензии (копии лицензии, регистрации ли­цензии, лицензионной карточки);

- лишение или аннулирование лицензии с возможным установлением

срока, в течение которого лицензиат не имеет права получить новую

лицензию на данный вид деятельности.

Право вынесения предупреждения имеют руководители контроль­ных органов и их заместители. При вынесении предупреждения лицензиа­ту выдается предписание в письменном виде с указанием конкретных на­рушений и сроков их устранения. Лицензиат, получивший предписание, обязан не позднее пяти дней по истечении установленного срока устране­ния недостатков представить контрольный орган, вынесший предупрежде­ние, сведения о проделанной работе.

Решение о приостановлении действия или лишении, аннулировании лицензии относится к компетенции органа лицензирования выдавшего ли­цензию. Основанием для рассмотрения дел о приостановлении действия или лишении, аннулировании лицензии являются представления о нару­шении лицензионных условии:

- органов государственного контроля (финансовой и торговой инспекций, санитарного, экологического, пожарного контроля, управлений ценовой политики, внутренних дел, антимонопольной политики и др.);

- отраслевых департаментов, комитетов, управлении;

- префектур административных округов:

• Контрольного управления Московской лицензионной пала. ты или кон­трольного подразделения органа лицензирования на основании прове­денных проверок или выявленных фактов недостоверности данных и документов, представленных лицензиатом при получении лицензии;

• лицензионных органов других субъектов Российской Федерации, на территории которых лицензиат нарушил лицензионные условия.

Материалы представленные для рассмотрения, должны содержать необходимые данные о юридическом лице или гражданине;

• факты о нарушении лицензионных условий - законодательства, норма­тивных актов, регламентирующих данный вид деятельности наложении взысканий городскими или территориальными контролирующими ор­ганами за выявленные нарушения;

• предлагаемую меру воздействия.

Руководитель лицензионного органа принимает решение:

• о направлении материалов в Экспертный совет (комиссию) для рас­смотрения дела по существу;

• о затребовании дополнительной информации или проведении дополни­тельной экспертизы;

• о прекращении дела.

Рассмотрение дела на Экспертном совете (комиссии) осуществляется коллегиально в присутствии органа, направившего прел. старение о рас­смотрении дела, и лица. действие лицензии которого рассматривается. В заседании могут участвовать представители органов управления админи­стративного (муниципального) округа, на территории которого лицензи­ат осуществляет свою деятельность.

Экспертный совет (комиссия) может вынести заключение о:

• закрытии дела;

• приостановлении действия лицензии;

• лишении лицензии;

• аннулировании лицензии.

В случае изменения обстоятельств, повлекших приостановление действия лицензии, оно может быть возобновлено решением лицензион­ного органа. О своем решении лицензионный орган не позднее чем в трех­дневный срок с момента принятия решения оповещает лицензиата и орга­ны налоговой службы.

Орган лицензирования, принявший решение о приостановлении или лишении, аннулировании регистрации лицензии, выданной лицензионным органом другого субъекта Российской Федерации, передает эти сведения в лицензионный орган, выдавший лицензию, в установленном порядке.

Но законодательство не предусматривает развернутой ответственно­сти должностных лиц органов государственного контроля. Очевидно, здесь можно применять общие нормы, позволяющие ставить вопрос о возмещении ущерба. Однако этого явно недостаточно. Более того, необхо­димо не столько регламентировать саму ответственность, сколько воз­можности вмешательства в саму предпринимательскую деятельность.