

УДК 342.9  
ББК 67.401

DOI: 10.29039/2312-7937-2023-1-36-42



**СТАНДЗОНЬ ЛЮДМИЛА ВЛАДИМИРОВНА,**  
Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (Россия, Москва)

kynsh@mail.ru

## ОПЫТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МОНГОЛИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

**Аннотация.** Одним из актуальных вопросов, возникающих при государственном регулировании предпринимательской деятельности в любом государстве, является использование такого метода реализации исполнительной власти, как лицензирование отдельных видов деятельности. Среди дружественных стран и граничащих с Россией на севере особое место занимает Монголия. В связи с этим хотелось бы провести сравнительно-правовое исследование института лицензирования в обеих странах. В данной статье исследуются основополагающие положения лицензий, их видов, лицензирования как административной процедуры. Особое внимание уделено проведению лицензионного контроля и в его рамках наиболее эффективного института административной ответственности, применяемой за совершение административных правонарушений в сфере лицензирования. Исследуются виды административных наказаний и рассматривается их эффективность в обеих странах. В заключение автором отмечаются перспективы модернизации законодательства в сфере лицензирования и даются предложения по его совершенствованию.

**Ключевые слова и словосочетания:** Монголия, Российская Федерация, лицензия, лицензирование, лицензионный контроль, административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание.

**Для цитирования:** Стандзонь Л.В. Опыт лицензирования в Российской Федерации и Монголии: сравнительно-правовой анализ // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 1(65). – С. 36-42 .

---

**STANDZON LYUDMILA VLADIMIROVNA,**  
Kutafin Moscow State Law University (Russia, Moscow)

## LICENSING EXPERIENCE IN THE RUSSIAN FEDERATION AND MONGOLIA: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

**Annotation.** One of the topical issues arising in the state regulation of entrepreneurial activity in any state is the use of such a method of implementing executive power as licensing of certain types of activities. Mongolia occupies a special place among friendly countries and bordering Russia in the north. In this regard, I would like to conduct a comparative legal study of the licensing institute in both countries. This article examines the fundamental provisions of licenses, their types, licensing as an administrative procedure. Special attention is paid to the conduct of licensing control and within its framework the most effective institution of administrative responsibility applied for the commission

of administrative offenses in the field of licensing. The types of administrative penalties are investigated and their effectiveness in both countries is considered. In conclusion, the author notes the prospects for the modernization of legislation in the field of licensing and makes suggestions for its improvement.

**Key words and word combinations:** Mongolia, Russian Federation, license, licensing, licensing control, administrative responsibility, administrative offense, administrative punishment.

**For citation:** Standzon L.V. Licensing experience in the Russian Federation and Mongolia: comparative legal analysis // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 1(65). – P. 36-42.

Монголия, обладая огромными запасами природных ресурсов, находясь близко к основным азиатским рынкам, является благоприятной страной для предпринимательской деятельности [1, с. 3-8]. Между Российской Федерацией и Монголией подписан Договор о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве, ратифицированный Федеральным законом от 13 июля 2020 г.

№ 198-ФЗ [21]. В рамках стратегического партнерства Россия и Монголия развивают на стабильной и долговременной основе сотрудничество в экономике, торговле, финансах, транспорте, коммуникациях, культуре, здравоохранении, санитарно-эпидемиологическом благополучии и других сферах.

Лицензирование как метод государственного регулирования экономической деятельности применяется в обоих странах [12] и при ведении различных видов бизнеса является обязательным как в России [14], так и в Монголии [17, с. 44-47]. Интерес к изучению законодательства Монголии и сравнение с российскими нормами объясняется некоторым их сходством, а также наличием общих системных проблем в данной сфере общественных отношений.

В качестве общей черты можно выделить множественность правовых актов различной юридической силы при наличии основополагающего, базового закона.

Российское законодательство о лицензировании состоит из Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Федерации, регламентирующих лицензионные отношения. Базовым федеральным законом, регулирующим лицензионные отношения, возникающие между органами исполнительной и муниципальной власти, юридическими лицами, гражданами, индивидуальными предпринимателями, является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [18].

К федеральному законодательству также можно отнести другие федеральные отраслевые законы, которые могут устанавливать некоторые особенности лицензирования отдельных видов деятельности, например: Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» [19], Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [20] и пр.

Законодательство субъектов РФ устанавливает правила лицензирования конкретного вида деятельности на территории определенного субъекта Российской Федерации, например: закон г. Москвы от 9 декабря 1998 г. № 29 «О торговой деятельности в г. Москве» [3], закон Краснодарского края от 11 января 2006 г. № 981-КЗ «О государственном регулировании оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Краснодарского края» [4] и т. д.

Законодательство о лицензировании Монголии также состоит из различных законодательных актов. Базовым законом, специально посвященным только лицензированию в Монголии, является закон Монголии от 01 февраля 2001 г. «О лицензировании» [5].

Примером законодательного регулирования отдельных видов лицензирования являются: закон Монголии от 9 января 2014 г. «Об общераспространенных полезных ископаемых» [6], устанавливающий лицензирование добычи и разведки полезных ископаемых в Монголии, закон Монголии от 20 апреля 2004 г. «О страховании» [7], определяющий порядок лицензирования страховой деятельности.

Цели лицензирования в обоих странах в целом совпадают. В России 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.

Целями лицензирования в Монголии являются: создание благоприятной среды для предпринимательства; защита интересов общества, здоровья человека и окружающей среды, которые

потенциально могут нанести ущерб национальной безопасности и при определенных обстоятельствах требуют лицензии на занятие профессиональной деятельностью бизнеса. Тем самым подчеркивается регулятивный и охранительный характер лицензирования.

Сравнение видов деятельности, подлежащих лицензированию в обоих странах, позволяет сделать несколько выводов:

1) есть совпадающие виды деятельности в исследуемых государствах, например: добыча полезных ископаемых, страховая, банковская деятельность, торговля ценными бумагами, азартные игры и игорная деятельность, изготовление и торговля оружием и др.;

2) есть виды деятельности, которые не лицензируются в России, например: адвокатура, юридическая помощь, юридический перевод в суде или следственных действиях, строительство зданий, туризм и пр.;

3) есть виды деятельности, которые не лицензируются в Монголии, например: оказание услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, сервисное обслуживание вооружения и военной техники и пр.;

4) в Монголии определены виды деятельности, на которые не выдаются лицензии: наркотики, если иное не предусмотрено при производстве, импорте и продаже лекарств; участие в деятельности казино; многоуровневый маркетинг, финансовые пирамиды или мошеннические действия, связанные с получением прибыли;

5) в России намного больше лицензируемых видов деятельности по сравнению с Монголией.

Лицензия на занятие предпринимательской деятельностью, а также порядок её выдачи, приостановление, аннулирование, прекращение действия как административная процедура имеет большое сходство в обоих странах, например: прекращение приостановления, отзыв лицензии после устранения обстоятельств, способствовавших приостановлению, досудебный порядок урегулирования лицензионных споров и пр. Общим подходом является внедрение в современный административный процесс процедуры выдачи соответствующих лицензий в электронной форме.

Различие наблюдается, например, в срочности лицензирования, большем объеме требуемых документов, меньшем количестве лицензирующих органов, больших сроках административной процедуры по монгольскому законодательству. В отличие от России в Монголии нет различия между отзывом и прекращением действия лицензии. Лицензирующее учреждение в Монголии отзывает лицензию в результате ликвидации владельца лицензии, представления поддельных документов и пр.

При нарушении условий лицензии или неполучении ее вовсе устанавливается юридическая ответственность. При этом наиболее важной с позиции публичного управления является административная ответственность [13]. Данный институт имеет как черты сходства, так и существенные отличия между административной процедурой указанных государств.

В России административная ответственность систематизирована и в области лицензирования установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [9]. Административная ответственность в Монголии [23, с. 72-77] частично кодифицирована в законе Монголии от 15 декабря 1992 г. «Об административной ответственности» (далее – КоАП Монголии) [18], но применительно к сфере лицензирования содержится ещё и в законе Монголии от 01 февраля 2001 г. «О лицензировании».

Следует отметить, что понятия административного нарушения в исследуемых странах похожи [2, с. 204-206]. Административные правонарушения в сфере лицензирования как вид присутствуют как в монгольском, так и российском законодательстве.

Общей статьей в сфере лицензирования является ст. 10.27 КоАП Монголии «Воспрепятствование держателю лицензии в осуществлении его прав». Если обладатель лицензии незаконно препятствует осуществлению законных прав, на физическое или юридическое лицо налагается административный штраф. Также есть статьи 6.4, 6.6 КоАП Монголии, которые устанавливают ответственность за выдачу лекарств аптекой или фармацевтической организацией без лицензии или продажи без надлежащего разрешения. В качестве наказания предусматривается штраф и конфискация имущества и доходов, полученных незаконным путем.

Согласно ст. 6.5 КоАП Монголии производство алкоголя без лицензии влечет штраф, а также конфискацию алкоголя и доходов, полученных незаконным путем. Если алкоголь произведен из непродовольственного сырья или без лицензии компетентного органа, незаконно полученные доходы подлежат конфискации, деятельность прекращается, лицензия аннулируется и выплачивается штраф. Осуществление производства алкоголя в детских садах, школах всех уровней, больницах, общежитиях, квартирах, подъездах и подвалах либо с нарушением правил производства, потребления алкоголя для пищевых и технических целей наказывается штрафом. Предметы, используемые для совершения

нарушения, если ресторан или ночной клуб, имеющий лицензию на продажу алкоголя, работает в детских садах, школах всех уровней, больницах, студенческих классах, общежитиях, квартирах, подъездах и подвалах, конфискуются, предпринимательская деятельность прекращается, лицензия отзывается. Правонарушением является и продажа алкоголя без надлежащего разрешения или в местах, отличных от указанных в лицензии. В отличие от российского законодательства КоАП Монголии предусматривает отзыв лицензии.

Статья 6.19 КоАП Монголии устанавливает административную ответственность лица, осуществляющего спортивную тренировочную и тренерскую деятельность без лицензии или ведущего тренировочную и тренерскую деятельность без лицензии, что наказывается штрафом.

Также юридическое лицо наказывается штрафом за несоблюдение стандартов, программ обучения и коучинга, а также за непринятие мер по контролю за здоровьем обучающихся.

Согласно ст. 7.11 КоАП Монголии наступает ответственность за нарушение законодательства о полезных ископаемых, а именно: за сокрытие количества добытых полезных ископаемых, заключение для этой цели фальшивого контракта, снижение выручки от продаж по необоснованно низкой цене владельцем лицензии, а также невыполнение им общих обязательств по поиску, разведке и добыче полезных ископаемых; несвоевременное представление информации, отчетов и планов разведки и разработки, указанных в законе, либо представление ложных сведений и отчетов и пр., что влечет наложение штрафа на виновных лиц.

Статья 7.12 КоАП Монголии устанавливает ответственность за такие нарушения законодательства, как разведка общераспространенных полезных ископаемых, добыча или продажа обычных полезных ископаемых физическим или юридическим лицом без лицензии. В случае совершения нарушения уполномоченный государственный инспектор приостанавливает деятельность лицензиата по разведке и добыче полезных ископаемых на срок до двух месяцев.

Согласно ст. 7.13 КоАП Монголии за нарушение законодательства о нефти предусмотрена административная ответственность. Составами административных правонарушений являются: непредставление лицензиатом информации, отчетов и планов в течение срока, установленного законодательством; добыча нефти сверх испытательного срока; сокрытие количества добытой нефти или искусственное увеличение стоимости инвестиций; невыполнение держателем лицензии на добычу полезных ископаемых или умышленное уклонение от обязанности по поставке сырья и пр.

Много составов административных правонарушений касается финансовой сферы. Так, ст. 11.3 КоАП Монголии «Нарушение закона о банках» устанавливает ответственность за осуществление банковской деятельности без лицензии, что наказывается конфискацией имущества и доходов, полученных незаконным путем, и штрафом. Нелегально заработанные активы и доходы подлежат конфискации.

Статья 11.10 КоАП Монголии устанавливает ответственность за «Нарушение закона о рынке ценных бумаг». Если регулируемое лицо действует без лицензии, выданной государственным органом, у него конфискуются имущество и доходы, полученные незаконным путем.

Статья 11.13 КоАП Монголии устанавливает составы за «Нарушение закона о страховании», например за осуществление страховой деятельности без лицензии, что наказывается конфискацией имущества и доходов, полученных незаконным путем, и штрафом.

В целом, если сравнивать составы административных правонарушений, то, безусловно, в КоАП РФ их больше. Если обобщить, то они встречаются во всех сферах жизни общества: экономической, социально-культурной, административно-политической.

К экономической сфере в РФ относятся такие правонарушения, как: нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9.1 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 (ст. 7.3 КоАП РФ); нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.17 КоАП РФ) и т.д.

К социально-культурной сфере в российском КоАП РФ можно отнести такие правонарушения, как осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии (ст. 14.1.3 КоАП РФ), незаконная деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей (ст. 18.13 КоАП РФ) и пр.

К административно-политической сфере относятся такие правонарушения, как: нарушение порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием, наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием (ст. 20.8 КоАП РФ), незаконная частная детективная или охранный деятельность (ст. 20.16 КоАП РФ) и пр.

Также можно сгруппировать все правонарушения, изложенные в КоАП РФ, в четыре группы:

- 1) правонарушения в зависимости от посягательства на объект, к которым относятся: недра, алкогольная, спиртосодержащая продукция, оружие, электрошоковые устройства, лекарственные средства, медицинские изделия и т.д.
- 2) правонарушения в определенных отраслях и сферах. К последним относятся: промышленность, транспорт, образование, управление многоквартирными домами и т.д.
- 3) правонарушения, касающиеся нарушения порядка организации лицензирования: осуществление деятельности без лицензии, с нарушением условий лицензии, грубое нарушение условий лицензии и т.д.;
- 4) правонарушения, посягающие на порядок государственного управления: неисполнение предписания лицензионного органа, непредставление информации в процессе лицензионного контроля и т.д. [15, с. 208-213].

В обозначенном контексте темы исследования можно судить об определенном сходстве содержания при установлении административной ответственности в сфере лицензирования в обеих странах. В то же время российское административное законодательство по ряду статей КоАП РФ предусматривает более строгие административные наказания, а также более разнообразные ее виды. Следует отметить, что, несмотря на некоторые отличия в ее достижении, общая цель административного законодательства, регламентирующего административную ответственность в сфере лицензирования, заключается в предупреждении совершения новых правонарушений в исследуемой сфере общественных отношений.

Сравнение КоАП РФ и КоАП Монголии по видам административных наказаний позволяет сделать вывод, что в большинстве своем они совпадают. Вместе с тем есть и различия. Так, в Монголии, во-первых, меньшее количество административных наказаний, например нет предупреждения, административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения и некоторых других, установленных КоАП РФ. В то же время, согласно ст. 3.6 КоАП Монголии, в качестве наказания может применяться отзыв лицензии. Дисквалификация в отличие от РФ применяется как дополнительное к штрафу наказание.

Со дня вступления в силу КоАП РФ прошло более 20 лет. Поэтому в заключение хочется отметить, что сегодня назрела необходимость как в серьезной переработке законодательства, устанавливающего административную ответственность на федеральном уровне, с учетом пробелов и недостатков

в

действующем

КоАП РФ, так и в осмыслении практики его применения.

Все это предопределило появление концепции и проекта нового КоАП РФ [11] как ожидаемого варианта дальнейших путей развития административной ответственности. В связи с этим представляется актуальным и востребованным попытаться определить вектор развития законодательства об административной ответственности [16, с. 65-73] в лицензионно-разрешительной сфере, в том числе с учетом анализа опыта Монголии. Хотелось бы предложить рецепцию отдельных положений административной ответственности Монголии. Так, считаем своевременным введение в российское законодательство об административной ответственности принципа справедливости, отдельных административных наказаний, мер административного принуждения, с успехом использующихся в Монголии, – отзыва лицензии и конфискации доходов правонарушителя и пр. Появление подобных нововведений в арсенале нового КоАП РФ стало бы весьма своевременным и действенным средством борьбы с совершением новых административных правонарушений.

1. Базаров Б.В. Современный монгольский мир и российское монголоведение // Мир Центральной Азии – 3: сб. науч. ст. / науч. ред. Б.В. Базаров, отв. ред. Е.В. Сундуева. – Улан-Удэ; Иркутск: Оттиск. 2012.

2. Банзрагч О. Понятие административного нарушения по законодательству Монголии // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук В.Д. Сорокина: в 2 ч. – СПб.: изд-во СПб ун-та МВД России, 2013.

3. О торговой деятельности в г. Москве: закон г. Москвы от 9 декабря 1998 г. № 29 // Ведомости Московской городской Думы. 1999. № 1.

4. О государственном регулировании оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Краснодарского края: закон Краснодарского края от 11 января 2006 г. № 981-КЗ // Кубанские новости. 2006. № 11.

5. О лицензировании: закон Монголии от 01 февраля 2001 г. // Turiin medeeler. 2001. № 6.

6. Об общераспространенных полезных ископаемых [Электронный ресурс]: закон Монголии от 9 января 2014 г. // URL: <http://www.mongolnow.com/ob-obshherasprostranennyih-poleznyih-iskopaemyih/>
7. О страховании: закон Монголии от 20 апреля 2004 г. // Turiin medeeteil. 2004. № 20.
8. Об административной ответственности: закон Монголии от 15 декабря 1992 г. // Государственный бюллетень. № 4-5.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собр. зак-ва РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2.
10. Максимов И.В. Административные наказания. – М., 2009.
11. Проект федерального закона Кодекс РФ об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // URL: <https://regulation.gov.ru/>
12. Селиманова Л.М. Международный опыт лицензирования: монография. – Ташкент: Академия МВД Республики Узбекистан, 2016.
13. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. – М., 2012.
14. Стандзонь Л.В. Лицензионно-разрешительная система: монография. – М.: Проспект, 2021.
15. Стандзонь Л.В. Особенности административной ответственности за нарушение законодательства о лицензировании // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2019. № 1.
16. Степаненко Ю.В. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: варианты обновления // Современный юрист. 2017. № 2 (19).
17. Сэргэлэн Э. Некоторые вопросы, связанные с лицензированием предпринимательской деятельности в Монголии // Образование. Наука. Научные кадры. 2012. № 9.
18. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
19. О связи: федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.
20. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2020. № 31. Ч. 1. Ст. 5018.
21. О ратификации Договора о дружественных отношениях и всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Монголией: федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 198-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2020. № 29. Ст. 4508.
22. Хамнуев Ю.Г., Хармаев Ю.В. Особенности уголовной и административной ответственности граждан Монголии на территории Республики Бурятия // Социально-политические науки. 2018. № 6.
23. Эрдэнэбаатар П.Э. Административная ответственность как вид юридической ответственности (на примере законодательства Монголии и России) // Мир экономики и права. 2009. № 1.
24. Эрдэнэбаатар П.Э. Правовые основы административной ответственности должностных лиц в Монголии // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 117.

Информация об авторе:	About the author:
<p><b>Л.В. Стандзонь,</b> доцент кафедры административного права и процесса, кандидат юридических наук, доцент</p>	<p><b>L.V. Standzon,</b> Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process, PhD in Law, Associate Professor</p>
<p>Статья поступила в редакцию 17.01.2023</p>	