МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

На правах рукописи

Костылева Ксения Игоревна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

12.00Л 4 - административное право, финансовое право, информационное право

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель - академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Л.Л. Попов

Москва - 2005

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 3

Глава I. Организационно-правовые основы лицензионно-разрешительной деятельности

§1. Лицензионно-разрешительная деятельность: понятие и содержание. Л О

§2. Система органов исполнительной власти, осуществляющих

лицензионно-разрешительную деятельность 48

§3. Этапы развития административно-правового регулирования

лицензионно-разрешительной деятельности в России 69

Глава II. Административные производства при осуществлении

лицензионно-разрешительной деятельности

§ 1. Понятие, содержание и виды административного

производства 90

§2. Споры, вытекающие из лицензионно-разрешительных

правоотношений; понятие и классификация 101

§3. Способы разрешения лицензионных споров 119

Заключение 144

Библиография 151

Приложение 166

**з**

**Введение**

**Актуальность темы исследования.**

Государство как система управления во все времена и во всех странах оказывало ключевое влияние, как на функционирование экономики, так и на развитие общества в целом. Государство, обладая властными полномочиями, использует широкий набор средств и методов регулирования общественных отношений. Среди них можно назвать разрешительную систему и, в частности, лицензирование.

В соответствии со ст. 55 Конституции РФ не допускается произвольное ограничение гражданских и иных прав. Это основное требование демократического строя. Однако, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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.

Одним из ограничителей при осуществлении гражданских и иных прав, определенным законом, является лицензирование общественно значимой деятельности.

Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности включает в себя: регламентацию данной деятельности на законодательном уровне; деятельность органов исполнительной власти в области правоприменения (реализации соответствующих нормативных правовых актов); контроль и надзор в данной области.

Лицензионно-разрешительная деятельность - это урегулированный административно-правовыми нормами комплекс действий органов исполнительной власти по осуществлению мер, связанных с предоставлением, приостановлением, возобновлением, аннулированием лицензий (разрешений) и контролем за соблюдением соответствующих требований и условий.

Лицензирование представляет собой вид деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти, которая выражается в официальном признании за определенными субъектами прав на занятие отдельными видами деятельности, а также осуществление контроля за фактически осуществляемыми действиями в целях обеспечения безопасности личности, общества, государства, защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц.

Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации призвана юридически регулировать общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах. Таким образом, основной целью функционирования лицензионно-разрешительной системы является обеспечение единой государственной политики; регулирование и защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц; обеспечение обороны и безопасности государства.

Основываясь на результатах исследования организационно-правовых основ лицензионно-разрешительной деятельности и ее проблем, в данной диссертации сделана попытка разработать единый подход к пониманию «лицензионно-разрешительной деятельности», выделить сущность и основные характеристики ее понятия, раскрыть механизм осуществления лицензионно­разрешительной деятельности и ее административно-правовое выражение.

**Степень научной разработанности проблем исследования.** Одной из причин выбора названной темы диссертации явилось состояние ее исследованности.

Проблемами административно-правового регулирования, а также лицензионно-разрешительной деятельности занимались многие ученые- административисты, а именно, А. Б. Агапов, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, А.В. Гущин, А.Б. Гормах, А.А. Долгополов, М. И.

Еропкин, Ж.А. Ионова, Л.А. Калинина, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, А.Ф. Ноздрачев, В.М. Манохин, Г.Г. Месхи, Ю.Н. Милынин, Д.В. Осинцев, И.В. Панова, Л.Л. Попов, К.А. Потапов, Н.Г. Салищева, А.Г. Семенников, Ю. Н. Старилов, С.А. Тарасов, В.И. Шалашов. и другие.

Вместе с тем ряд проблем организационно-правовых основ лицензионно­разрешительной деятельности рассматривались лишь частично, не подвергаясь комплексному анализу.

Данное обстоятельство связано в большей степени с постоянным изменением административного законодательства, а также с отсутствием единого подхода к определению базовых понятий: «лицензирование», «разрешение», «лицензионно-разрешительная система», «лицензионно­разрешительная деятельность».

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, имеющие многоаспектный и комплексный характер, складывающиеся между субъектами лицензионно-разрешительной деятельности. Предмет исследования составляют нормы административного законодательства, регулирующие лицензионно-разрешительную деятельность, а также практика их применения.

Цель и задачи исследования.

Целью диссертации является комплексное исследование теоретических, законодательных и практических основ лицензионно-разрешительной деятельности с тем, чтобы выявить проблемы, пробелы и недостатки в данной области и выработать рекомендации по их устранению.

Исходя из намеченной цели, поставлены следующие задачи исследования:

уяснить место лицензионно-разрешительной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти в структуре государственного управления;

* раскрыть понятие «лицензирования», «лицензионно-разрешительной деятельности», «лицензионно-разрешительной системы»;
* провести комплексный анализ правовой базы, регламентирующей

порядок осуществления разрешительной деятельности и дать правовую характеристику полномочий органов, осуществляющих

лицензионно-разрешительную деятельность;

определить сущность административных производств, их виды;

- выявить проблемы процедуры осуществления лицензионно-разрешительной деятельности;

показать необходимость дальнейшего совершенствования административного законодательства и с этих позиций определить пути повышения эффективности его применения.

Методологическую основу исследования составляет комплекс научных методов познания. Наиболее значимыми из них являются: исторический, системный, сравнительного правоведения, конкретно-социологический.

Кроме того, широко использовались приемы формальной логики и лексико-грамматического анализа, с помощью которых трактовались юридические понятия и формулировки.

Теоретико-правовая основа исследования. Общетеоретической основой исследования послужили работы С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Оболонского, В.Д. Рудашевского, Р.О. Халфиной, Л.С. Явича и других ученых.

Вопросам лицензирования в сфере предпринимательской деятельности посвящены работы А.Ф. Воронова, Ю.П. Емельянова, Т. А. Ивановой, Ж.А.

Ионовой, В.В. Кудашкина, М.А. Морозовой, О.М. Олейник, А.А. Снытникова, О.С. Соболь, И.Н. Трофименко, А.В. Шестакова, которые нашли отражение в диссертации.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, а также обширный законодательный материал, представленный федеральными законами, законами субъектов РФ, подзаконными актами, издаваемые Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

**Эмпирическая база исследования.**

В работе использованы эмпирические данные, отражающие практику применения тех или иных норм, связанных с регламентацией лицензионно­разрешительной деятельности. Автором собран и проанализирован материал судебной практики рассмотрения споров, вытекающих из лицензионно­разрешительной деятельности.

**Научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту.**

Научная новизна определяется актуальностью реформирования системы органов, осуществляющих лицензионно-разрешительную деятельность и тем, что диссертация является первым комплексным исследованием, посвященным проблемам, связанным с осуществлением лицензионно-разрешительной деятельности в современных условиях.

В результате проведенного исследования сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту:**

1. Определение содержания, субъектного состава и границ административно-правового регулирования лицензионно-разрешительной деятельности. Административно-правовое регулирование в сфере лицензирования является составной частью государственного регулирования и представляет собой механизм нормативного упорядочивания организации и деятельности субъектов и объектов в данной сфере и формирования устойчивого порядка их функционирования.

1. Понятие лицензионно-разрешительной деятельности, которое определяется как урегулированный административно-правовыми нормами комплекс действий органов исполнительной власти по осуществлению мероприятий, связанных с предоставлением, приостановлением, возобновлением, аннулированием лицензий и разрешений и лицензионным контролем за соблюдением соответствующих требований и условий.
2. Определение понятия правовой формы осуществления лицензионно­разрешительной деятельности, под которой понимается лицензия (разрешение), представляющая собой внешне выраженное действие лицензирующего органа, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные юридические последствия.
3. Определение лицензирования как организационно-правового механизма государственного регулирования, включающего в себя субъекты, объекты и процедуры.
4. Обоснование этапов развития административно-правового регулирования лицензионно-разрешительной деятельности: дореволюционный (1865-1917 гг.); революционный или переходный (1917-1918 гг.); советский (1918-1990 гг.); постсоветский (1990-1996 гг.); современный (1996 г. - по н. вр.).
5. Характеристика лицензионно-разрешительного производства являющегося самостоятельным видом административно-процедурного производства, цель которого - осуществление лицензирующими органами правоприменительной деятельности.
6. Аргументируется необходимость упорядочить, унифицировать лицензионное законодательство по вопросам:

- определения правового статуса органов исполнительной власти, осуществляющих лицензионно-разрешительную деятельность;

- взаимоотношения между лицензирующими органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления.

1. Предлагается включить в число административных наказаний, перечисленных в ст. 3.2 КоАП РФ, аннулирование лицензии (разрешения) как основного вида административного наказания. Это обеспечит оптимальное сочетание имущественных и организационных санкций за нарушение правил лицензирования.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.** Содержащиеся в диссертации выводы и рекомендации, могут быть использованы в научной и практической разработке проблем административного права, а также в нормотворческой и правоисполнительной деятельности. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе в качестве методических разработок программ по проблемам административно-правового регулирования лицензионно-разрешительной деятельности, применяемых в учебном процессе для подготовки специалистов в данной области.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре административного права Московской государственной юридической академии. Основные положения и выводы диссертационного исследования прошли апробацию на кафедральных теоретических семинарах, в ряде публикаций автора по теме диссертации, выступлениях на научных конференциях.

**Структура диссертации** обусловлена целью, задачами и логикой научного исследования и состоит из введения, двух глав, 6 параграфов, заключения, библиографии и приложения.

Заключение

В заключение проведенного исследования диссертант приходит к следующим общим выводам.

Г осударственное регулирование необходимо рассматривать в двух смыслах, как деятельность по установлению общих правил поведения и как одну из функций государственного управления. В административно-правовом аспекте государственное регулирование проявляется как нормативное регулирование, осуществляемое полномочными субъектами исполнительной власти в определенных сферах деятельности. Административно-правовое регулирование - это процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений.

Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности включает в себя: регламентацию данной деятельности на законодательном уровне; деятельность органов исполнительной власти в области правоприменения (реализации соответствующих нормативных правовых актов); реализацию контроля и надзора в данной области.

Лицензионно-разрешительная деятельность как объект административно­правового регулирования представляет собой перечень видов деятельности, осуществление которых возможно только после получения лицензии или разрешения.

К лицензионно-разрешительной деятельности относятся такие виды дея­тельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами.

Таким образом, лицензионно-разрешительная деятельность - это урегулированный административно-правовыми нормами комплекс действий

органов исполнительной власти по осуществлению мероприятий, связанных с предоставлением, приостановлением, возобновлением, аннулированием лицензий (разрешений) и контролем за соблюдением соответствующих требований и условий.

Лицензирование представляет собой сложное многоаспектное социально­правовое явление.

При определении понятия «лицензирование» автором применяется системный подход.

В связи с системным подходом, лицензирование можно охарактеризовать как деятельность, которая по своей природе связана с организацией поведения участников административно-правовых отношений и рассмотрения их возможностей в достижении поставленных целей. Тем самым, лицензирование как комплекс правоотношений, представляет собой совокупность множественных взаимосвязей и взаимозависимостей, нуждающихся в специальном анализе. С правовой точки зрения, целью такого анализа служит совершенствование нормативных правовых актов, а также методов регулирования возникающих правоотношений.

Лицензирование служит важным средством, методом управленческого воздействия. Отдельные права и обязанности появляются лишь в связи с наличием ненормативного акта, каким является акт-разрешение. Он служит индивидуальным регулятором общественно значимого поведения.

Лицензирование является одной из мер со стороны государства, призванной обеспечить публичный интерес. Смысл реализации данной меры состоит в сбалансировании определенном образом публичного и частного интереса.

Правовой формой осуществления лицензионно-разрешительной деятельности является лицензия или разрешение.

Следует отметить, что для российского законодательства характерны неоднозначное и хаотическое использование понятий «разрешение» и

«лицензия». Проблема их соотношения имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

В теории можно встретить позиции ученых, которые отождествляют понятия «лицензирование» и «разрешительная система». В диссертации делается вывод о том, что лицензионно-разрешительная система - это форма организации общественной деятельности, при осуществлении которой требуются определенные ограничения со стороны государства;

представляющая собой совокупность субъектов и объектов, а также связывающих их административных процедур по выдаче, переоформлению, приостановлению, аннулированию разрешений (лицензий) и контролю за соблюдением определенных требований и условий в целях обеспечения правопорядка на территории Российской Федерации.

Резюмируя, можно сделать вывод о том, что до настоящего времени не сформировалось единого определения термина «лицензионно-разрешительная деятельность» в юридической литературе и в законодательстве.

Что касается системы органов исполнительной власти, осуществляющих лицензионно-разрешительную деятельность, то необходимо отметить несколько моментов:

- во-первых, образование трехзвенной системы федеральных органов исполнительной власти, в состав которых входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, привело к перераспределению их лицензионно-разрешительных полномочий. Хотя, в соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2004г. № 649 осуществлять лицензионно­

разрешительную деятельность должны федеральные службы, но, по сути, и министерства и федеральные агентства занимаются лицензированием. В связи с этим возникает проблема определения правового статуса каждого из видов федеральных органов исполнительной власти; определения их компетенции. В настоящее время четкого разграничения полномочий по вопросам

осуществления лицензионно-разрешительной деятельности среди этих органов нет;

- во-вторых, в п.2 ст. 6 ФЗ от 08.08.2001г. № 128-ФЗ «О

лицензировании отдельных видов деятельности» предусмотрен порядок делегирования полномочий, а именно, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление своих полномочий.

Важно отметить, что в соответствии с ФЗ от 08.08.2001г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта РФ, может осуществляться на всей территории Российской Федерации. Деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта РФ, может осуществляться на территориях иных субъектов РФ при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов РФ. Что же касается исполнительных органов местного самоуправления, то ФЗ от 08.08.2001г. № 128-ФЗ не определяет их полномочий в сфере лицензионно­

разрешительной деятельности. Тем не менее, многие законы и подзаконные акты закрепляют за органами исполнительной власти местного самоуправления подобные полномочия. Очевидно, что применение взаимоисключающих предписаний создает объективные трудности при осуществлении лицензионно-разрешительной деятельности.

Таким образом, необходимо упорядочить и привести в единую систему лицензионное законодательство по вопросам отношений между государственными и муниципальными лицензирующими органами.

Правовая природа понятия лицензионно-разрешительного производства рассматривается через призму административного процесса, который обладает определенной структурой, количественно-качественный состав элементов, которой вытекает из определения данного процесса как деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел.

Административный процесс имеет несколько конкретных вариантов своего выражения в практической деятельности исполнительных органов. В зависимости от характера индивидуальных дел формируется понятие административного производства.

Административное производство - это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета.

В административном производстве можно выделить две группы: административно-процедурное производство и юрисдикционное производство.

Одним из видов административно-процедурного производства является лицензионно-разрешительное производство.

Автором выделяются следующие особенности, характеризующие лицензионно-разрешительное производство.

Во-первых, разрешения выдаются гражданам и организациям, как правило, на совершение отдельных, разовых действий. Лицензия позволяет лицензиату многократно, в течение установленного срока действия лицензии (не менее 5 лет) совершать типовые действия и также многократно получать необходимый результат этих действий. Разрешение предоставляет лицу, получившему его, право на совершение отдельного действия или комплекса взаимосвязанных между собой действий, направленных на достижение однократного результата. Во-вторых, и процедуры лицензирования, и разрешительные процедуры имеют своей целью обеспечить необходимый режим безопасности личности, общества и государства, предотвратить возможные нарушения прав граждан и организаций. В-третьих, процедура выдачи разрешений на совершение различных по содержанию однократных действий принципиально не отличается от порядка лицензирования.

Таким образом, лицензионно-разрешительное производство является самостоятельным видом административно-процедурного производства, цель которого заключается в осуществлении компетентными органами правоприменительной деятельности. В данном случае правоприменительная деятельность осуществляется лицензирующими органами с целью принятия индивидуального акта, то есть разрешения для выполнения конкретной деятельности в соответствии с действующим законодательством.

При осуществлении исполнительными органами правоприменительной деятельности между сторонами лицензионно-разрешительного производства возникают споры, конфликты интересов. В этом случае органы исполнительной власти будут выполнять правоохранительную функции и, соответственно, осуществлять административно-юрисдикционную

деятельность. В основе административной юрисдикции лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм.

Под лицензионно-разрешительным спором следует понимать процессуальное, то есть выраженное в юридически значимых действиях и формах, разногласие между субъектами административного права по вопросам возникновения, изменения и прекращения лицензионно-разрешительных отношений.

Лицензионно-разрешительные споры автор диссертации классифицирует по следующим основаниям: по субъектному составу; по предмету спора; по порядку разрешения спора; по характеру рассмотрения споров.

Специфической особенностью лицензионно-разрешительных споров является то, что независимо от оснований классификации лицензионно­разрешительных споров и выделяемых видов (подвидов), лицензионно-

разрешительный спор характеризуется наличием, специального субъекта - органа, осуществляющего лицензионно-разрешительную деятельность, наделенного властными полномочиями.