

Ю.С. Юрьева*

Систематизация лицензионного законодательства как фактор совершенствования российской правовой культуры и юридической техники

Правовые акты – это эффективное юридическое средство, главный структурный элемент механизма правового регулирования. Формируя российское правовое пространство, правовые акты отображают происходящие в стране государственно-правовые процессы, служат индикатором уровня развития правовой культуры и юридической техники. Правовой акт может быть охарактеризован как «важнейший системообразующий элемент всех правовых явлений»¹, как главный «осязаемый» источник правовой реальности².

Одной из тенденций современного административного права является процесс формирования правовых актов «нового поколения». Данная тенденция в полной мере отразилась в лицензионном законодательстве, пик насыщения которого пришелся на 1995–2001 гг. В настоящее время активное нормотворчество в сфере лицензирования сменилось процессом приведения к общему знаменателю многочисленных правовых актов, формирующих лицензионное законодательство. Правовые акты в сфере лицензирования, с одной стороны, имеют общие признаки, а с другой – каждый из них обладает специфическим набором юридических свойств, позволяющих разделить единый «лицензионный массив» на определенные группы.

Стремление к систематизации нормативного материала как на научном, так и на законодательном уровне выступает необходимым условием становления и совершенствования российской правовой культуры, в особенности, такого ее элемента, как юридическая техника. Как представляется, законодательная систематизация лицензионных правовых актов должна предшествовать аналогичной процедуре, проводимой на теоретическом уровне. На наш взгляд, классификация правовых актов «подготовит почву» для официальной систематизации, поможет избежать ошибок, а также будет способствовать поиску наиболее эффективной формы систематизации лицензионного законодательства.

Принимая во внимание вышеизложенное, полагаем, что необходимость проведения в науке административного права классификации правовых актов в сфере лицензирования не вызывает сомнений. Более того, данная научная процедура закономерным образом приведет к повышению уровня правосознания, которое находится в прямой зависимости с правовой культурой.

Классификация имеет важное теоретическое и практическое значение. В частности, классификация правовых актов в сфере лицензирования помогает законодательным и исполнительным органам власти в процессе нормотворческой деятельности «не ошибиться» с их наименованием и содержанием, исключить возможность дублирования и создания коллизионных норм. Помимо указанного, разделение правовых актов в сфере лицен-

* Научный сотрудник факультета подготовки научно-педагогических кадров Саратовского юридического института МВД России.

¹ Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1999. С. 12.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. С. 197.

зирования на группы способствует более эффективному процессу их реализации.

Используя общие и специальные основания (критерии), можно выделить следующие обособленные группы правовых актов.

В зависимости от органа, издавшего акт:

1. Правовые акты законодательного органа власти. Данную группу формируют федеральные законы (например, Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; ФЗ от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; ФЗ от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»).

2. Правовые акты Президента РФ (например, Указ Президента РФ от 26 апреля 1995 г. № 416 «О мерах по обеспечению интересов инвесторов и приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации предпринимательской деятельности юридических лиц, осуществляемой на финансовом и фондовом рынках без соответствующих лицензий»; Положение о порядке лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения (утверждено Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062).

3. Правовые акты исполнительного органа власти:

а) постановления и распоряжения Правительства РФ (например, Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 95 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)»; Постановление Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»; Постановление Правительства РФ от 6 июля 2006 г. № 415 «Об утверждении Положения о лицензировании производства лекарственных средств»);

б) акты министерств и ведомств (например, Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 6 марта 2007 г. № 07–21/ПЗ-н «Об утверждении порядка лицензирования видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг»; Приказ Федеральной службы по гидрометрологии и мониторингу окружающей среды от 14 августа 2006 г. № 176 «Об утверждении форм документов, используемых Росгидрометром в процессе лицензирования в соответствии с ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”»).

4. Правовые акты судебного органа власти:

а) акты Конституционного Суда РФ (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года “О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции”»; Определение Конституционного Суда РФ от 18 марта 2004 г. № 150-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О сборах за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции” в связи с жалобами ОАО “Пермский вино-водочный завод УРАЛАЛКО” и ОАО “Пермалко”»);

б) акты арбитражных судов РФ (например, Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 октября 2002 г. № 0/02; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 11803/05, постановления об аннулировании лицензий);

в) акты судов общей юрисдикции (например, Постановление Верховного Суда РФ от 14 марта 2006 г. № 18-АД06–3; Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 24 мая 2006 г. № 31-Г06–2).

По порядку принятия:

1. Единоличные акты (например, Указ Президента РФ от 10 сентября 1999 г. № 1207 «О приведении некоторых актов Президента Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом “О лицензировании отдельных видов деятельности”»).

2. Коллегиальные акты (их подавляющее большинство, например, Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; Постановление Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 346 «Об утверждении положений о лицензировании деятельности в области авиационной техники»; Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 7 июля 2006 г. № 222 «Об утверждении форм документов, используемых Федеральной службой по техническому и экспортному контролю в процессе лицензирования деятельности по технической защите конфиденциальной информации и деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации»).

По времени действия:

1. Бессрочные (постоянные) акты. Действуют до момента их отмены (Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»; Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 490 «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте»; Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2006 г. № 797 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за пределами РФ»).

2. Временные акты. Действуют до дня вступления в силу технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности (например, Постановление Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 346 «Об утверждении положений о лицензировании деятельности в области авиационной техники»; Постановление Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 595 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов»; Постановление Правительства РФ от 14 июля 2006 г. № 429 «О лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов»; Постановление Правительства РФ от 22 июня 2006 г. № 389 «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности»; Постановление Правительства РФ от 26 июня 2006 г. № 392 «О лицензировании производства маркшейдерских работ»; Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 705 «О лицензировании деятельности в области геодезии и картографии»).

В рамках данного критерия классификации можно выделить еще одну группу актов, нормы которых начинают «действовать» только при наступлении определенных условий — это так называемые «*условные акты*».

Показательным примером является статья 24 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», закрепляющая норму о том, что лицензирование в сфере внешней торговли товарами устанавливается только при наступлении следующих условий:

– при введении временных количественных ограничений экспорта или импорта отдельных видов товаров;

– при реализации разрешительного порядка экспорта и (или) импорта отдельных видов товаров, которые могут оказать неблагоприятное воздействие на безопасность государства, жизнь или здоровье граждан, имущество физических или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество, окружающую среду, жизнь или здоровье животных и растений;

– при предоставлении исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров;

– при выполнении Российской Федерацией международных обязательств.

В зависимости от правового режима лицензирования:

1. Правовые акты общего характера (Закон о лицензировании 2001 г., Постановление об организации лицензирования 2006 г., Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2006 г. № 208 «Об утверждении формы документа, подтверждающего наличие лицензии»).

2. Специальные правовые акты³ (например, Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1; Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 595 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по эксплуатации пожароопасных производственных объектов»; Постановление Правительства РФ от 22 июня 2006 г. № 389 «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности»; Приказ Минобразования РФ от 23 апреля 2001 г. № 1800 «Об утверждении форм бланков лицензии на осуществление образовательной деятельности, приложений к ней и документов, представляемых на лицензионную экспертизу»).

В зависимости от отраслевой принадлежности правовых актов, регулирующих вопросы лицензирования:

1. Источники административного права (например, Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»; Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»; Закон о лицензировании 2001 г., Постановление об организации лицензирования 2006 г.).

2. Источники гражданского права (например, Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; Основы законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1).

3. Источники финансового права (например, Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»).

³ Данную группу правовых актов Е.И. Спектор предлагает именовать «тематическими» (См.: Спектор Е.И. Лицензирование в Российской Федерации. Правовое регулирование. М., 2007. С. 35).

4. Источники таможенного права (например, Таможенный кодекс РФ, Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»).

5. Источники экологического права (например, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395 «О недрах»; Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»).

По функциональной направленности:

1. Акты регулятивного характера (например, Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»; Постановление Правительства РФ от 26 июня 2006 г. № 392 «О лицензировании производства маркшейдерских работ»).

2. Акты охранительного характера (например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Уголовный кодекс РФ).

По отраслевой направленности:

1. Правовые акты, содержащие материальные нормы права. Определяют содержание правового регулирования (например, Основы законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1; Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»).

2. Правовые акты, содержащие процессуальные нормы права. Регламентируют порядок реализации материальных норм (например, Постановление об организации лицензирования 2006 г.; Постановление Правительства РФ от 6 октября 2006 г. № 603 «О лицензировании деятельности по производству и реализации специального игрового оборудования, предназначенного для осуществления игрового бизнеса»).

3. Смешанные акты. Одновременно содержат нормы материального и процессуального права (например, Закон о лицензировании 2001 г.; Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»).

В зависимости от наличия государственной регистрации:

1. Правовые акты, подлежащие государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ (Приказ Федеральной налоговой службы от 26 февраля 2006 г. № САЭ-3-21/110 «Об утверждении формы сведений о полученных лицензиях (разрешениях) на пользование объектами водных биологических ресурсов, суммах сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, подлежащих уплате в виде разового и регулярных взносов» (зарегистрирован в Минюсте РФ 16 марта 2006 г., регистрационный № 7588); Приказ Минфина РФ от 11 апреля 2006 г. № 60н «Об утверждении Положения о требованиях к заявлению, сведениям и документам, представляемым для получения лицензии на осуществление деятельности субъектов страхового дела» (зарегистрирован в Минюсте РФ 25 мая 2006 г., регистрационный № 7876); Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 5 июня 2006 г. № 147 «Об оформлении лицензий» (зарегистрирован в Минюсте РФ 15 июня 2006 г., регистрационный № 7929).

2. Правовые акты, не подлежащие государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ (Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»; Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»;

Постановление Правительства РФ от 15 марта 2006 г. № 134 «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте»).

Таким образом, предлагаемая классификация правовых актов в сфере лицензирования позволяет сделать вывод о том, что лицензионное законодательство является по своему объему не просто многочисленным, но и разветвленным, многоуровневым. Количество правовых актов свидетельствует о сформировавшемся лицензионном законодательстве, которое на сегодняшний день остается несистематизированным. Данная ситуация, как представляется, может привести к негативным тенденциям: будет способствовать созданию дублирующих и коллизионных норм, «засоряющих» лицензионное законодательство, что отрицательным образом скажется на процессе формирования правовой культуры.

Необходимость обобщения, упорядочивания законодательства в сфере лицензирования не раз обозначалась в науке административного права. В частности, по мнению А.Б. Багандова, совершенствование правового регулирования лицензионной деятельности России возможно лишь в контексте скорейшего принятия Лицензионного кодекса РФ, который позволит закрепить в рамках одного акта основные понятия и принципы осуществления лицензирования, полномочия лицензирующих органов, единый перечень лицензируемых видов деятельности, правовые и организационные процедуры лицензионного производства⁴. В.М. Савчук предлагает разработать Основы законодательства по лицензированию в Российской Федерации, которые позволят сформулировать основные принципы правового и экономического регулирования системы лицензирования, придать необходимый статус государственным органам системы лицензирования, концентрировать обязанности и ответственность участников лицензионных отношений⁵.

На наш взгляд, наиболее подходящим способом систематизации лицензионного законодательства является кодификация — высокая мера концентрации нормативного материала. Кодификация позволит привести к общему знаменателю разветвленное лицензионное законодательство, «очистить» его от устаревших, фактически недействующих и малоэффективных норм. Положительный момент разработки Кодекса очевиден. С его помощью в короткий промежуток времени будет создана комплексная законодательная база в лицензионной сфере.

Полагаем, что законодательство о лицензировании «подготовлено» для процедуры принятия Лицензионного кодекса Российской Федерации. В рамках данного акта представляется целесообразным выделить две части — общую и специальную (особенную). В первой из них необходимо закрепить положения «общего характера» (цели и задачи государственного регулирования в данной сфере, основные дефиниции, единые принципы лицензионной деятельности, единый перечень лицензируемых видов деятельности — с обозначением тех из них, которые являются «специальными»; общий порядок лицензионной процедуры). Представляется, что поло-

⁴ См.: Багандов А.Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2007. С. 15–16, 31–33.

⁵ См.: Савчук В.М. Правовые и организационные основы лицензирования в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12.

жения общей части должны распространять действие на лицензирование всех видов деятельности (за исключением случаев, предусмотренных Лицензионным кодексом и касающихся лицензирования специальных видов деятельности).

В специальной части Кодекса можно систематизировать правовые нормы по принципу «принадлежности к специальному виду деятельности». Иными словами, в рамках данной части представляется целесообразным регламентировать вопросы лицензирования конкретных видов деятельности (перечень которых в настоящее время закреплен в п. 2 ст. 1 Закона о лицензировании).

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что многообразие правовых актов в сфере лицензирования ставит на повестку дня вопрос о необходимости их упорядочивания, систематизации. В настоящей статье предпринята попытка проведения авторской классификации лицензионных правовых актов и обозначения ее номенклатуры.

Правовые акты в сфере лицензирования могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъекту и способу издания правового акта; по времени действия акта; в зависимости от правового режима лицензирования; в зависимости от отраслевой принадлежности актов, регулирующих вопросы лицензирования; по роли в механизме правового регулирования и др.

Необходимость систематизации лицензионного законодательства — требование сегодняшнего дня. По мнению автора, принятие Лицензионного кодекса Российской Федерации позволит усовершенствовать правовые нормы в сфере лицензирования, а также выявить фактически недействующие и коллизионные нормы, что в конечном итоге будет способствовать совершенствованию российского правового пространства — неотъемлемого компонента правовой культуры.