

рассматривать в терминах ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей конституционные пределы ограничения прав. Поэтому необходимо, не ставя под сомнение «предварительную» (до вступления документа в силу) оценку регулирующего воздействия, допустить ее по инициативе четко указанных субъектов (в том числе объединений предпринимателей и потребителей) и в ходе реализации соответствующих норм.²⁷²

Владимир Александрович Сивицкий,
юридический факультет
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург
E-mail: vasivickiy@mail.ru

Антон Олегович Лебедев,
факультет права
НИУ ВШЭ (Москва)
© В.А. Сивицкий, А.О. Лебедев, 2012

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ИНАЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В России в соответствии с ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации провозглашена свобода экономической деятельности. Также, в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации). В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства права и свободы человека и гражданина, свобода экономической деятельности могут быть ограничены федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Лицензирование, выдача разрешений, квот, сертификатов и т. п. ограничивают свободу предпринимательской деятельности, права и свободы человека и гражданина, и являются административными мерами, которые имеют профилактическую направленность и применяются для предотвращения возможных негативных последствий от деятельности либо отдельных действий граждан и создаваемых ими организаций. Лицензирование и иные разрешительные процедуры по своей юридической сути являются принудительными методами государственного управления. Специфика таких

²⁷² Шаги в этом направлении осуществлены Приказом Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634, утвердившим порядок проведения оценки регулирующего воздействия в отношении действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (так называемая ретроспективная оценка регулирующего воздействия).

методов государственного управления заключается в их властном характере и неравенстве сторон.

Властность разрешительных процедур выражается в том, что властная деятельность осуществляется органами государственного управления в отношении организационно не подчиненных им субъектов. Невластная сторона разрешительных отношений не просто должна получить разрешение по собственной воле, а обязана это сделать по требованию государства, закрепленного в правовых нормах. Субъекты не вправе осуществлять деятельность или совершать закрепленные правовыми актами действия (строительство, охоту, добычу природных ресурсов, въезжать или выезжать с территории государства и т. п.) без соответствующей санкции государства в виде лицензии или иного разрешения.

Неравенство сторон в разрешительных отношениях заключается в том, что с одной стороны выступает государство, которое обязывает субъектов получать лицензии и иные разрешения, если они планируют осуществлять определенную деятельность. С другой стороны выступают юридические и физические лица, обязанные подчиниться требованиям органов государственного управления и получить лицензию, иное разрешение, если они намереваются вести соответствующую деятельность и совершать предусмотренные законодательством действия. При этом, получив лицензию или разрешение, физические и юридические лица должны осуществлять свою деятельность в соответствии с условиями, предусмотренными лицензией, разрешением и действующим законодательством. За ведение деятельности без необходимых на то лицензии, разрешения либо с нарушением лицензионных требований, разрешения и действующего законодательства, государством предусматриваются соответствующая юридическая ответственность для правонарушителя.

Между тем, особенностью отечественного правового регулирования разрешительной деятельности органов государственного управления является неупорядоченность законодательства, отсутствие общего подхода к используемой в нем терминологии и к порядку выдачи разрешений. Избрание конкретных форм разрешительной деятельности (лицензирование, разрешение, сертификация, аттестация т. п.), замена одного вида разрешения другим осуществляется хаотично.²⁷³

Например, до принятия Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» охотникам выдавали именную разовую или долгосрочную лицензию на добычу объектов животного мира (ст. 1, 33, 34, 35 и другие положения Федерального закона «О животном мире» в редакции от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ). Однако после принятия Закона об охоте лицензия на добычу объектов животного мира была заменена разрешением. В то время как предназначение разрешения на охоту по

²⁷³ *Субанова Н.В.* Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2012. С. 44

сравнению с лицензией на добычу объектов животного мира не изменилось. Без разрешения на охоту так же, как ранее и без лицензии на добычу объектов животного мира, охотнику охотиться запрещено (п. 3 ст. 8 Закона об охоте, ст. 35 Закона о животном мире в редакции от 14 марта 2009 г.).

Нередко один и тот же термин, применяемый в законодательстве о разрешительной деятельности и имеющий в нем определенное значение, используется при регулировании иных отношений, и в него закладывается совершенно другой смысл, что невольно актуализирует вопрос о правовой сущности соответствующего явления, обозначаемого этим термином.

Так, сертификат, представляемый органами государственного управления либо уполномоченными ими лицами, и сертификат, выдаваемый банками и иными негосударственными организациями, имеют разное назначение.

Статьи 2, 25, 26 Федерального закона «О техническом регулировании» предусматривают обязательную сертификацию продукции, выпускаемой для реализации на территории России. Сертификат соответствия — это документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров. Сертификатом соответствия подтверждается соответствие продукции требованиям технических регламентов.²⁷⁴

В соответствии с п. 1 ст. 8 Воздушного кодекса Российской Федерации обязательной сертификации подлежат юридические лица — разработчики и изготовители воздушных судов и другой авиационной техники; физические лица, юридические лица, осуществляющие и/или обеспечивающие коммерческие воздушные перевозки, выполнение авиационных работ; юридические лица, осуществляющие техническое обслуживание и ремонт авиационной техники; аэродромы, аэропорты; образовательные учреждения и образовательные подразделения организаций, осуществляющие подготовку специалистов соответствующего уровня согласно перечням специалистов авиационного персонала; воздушные суда, авиационные двигатели, воздушные винты, бортовое и наземное авиационное оборудование и другие объекты, а также юридические лица, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением безопасности полетов воздушных судов или авиационной безопасности.²⁷⁵ Без сертификата юридические, физические лица не вправе осуществлять соответствующую деятельность, а соответствующая техника не может быть выпущена в эксплуатацию.

За нарушение требований и правил сертификации Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривается административная ответственность (ст. 13.6, 13.12, 14.44, 14.47 и другие положения).

Таким образом, под сертификатами при осуществлении разрешительных процедур понимаются документы, предоставляющие субъектам право на определенную деятельность, выпуск продукции и т. п.

²⁷⁴ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

²⁷⁵ СЗ РФ. 2002. № 52, ч. 1. Ст. 5140.

В то время как в ГК РФ, Федеральном законе «Об ипотечных ценных бумагах» дается совершенно иное определение сертификатов. В соответствии с данными законами, сертификатом является документ, выдаваемый определенными в законе юридическими лицами, удостоверяющий либо сумму вклада, внесенного в банк (ст. 844 ГК РФ), либо право на возникновение право собственности (ст. 17 Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах»). Таким образом, в гражданском праве под сертификатом подразумевается документ, подтверждающий определенное вещное право, что значительно отличается от значения сертификата в административных правоотношениях.

Кроме того, российское законодательство по-разному определяет лицензию и разрешение, а также основания и порядок предоставления этих документов. Однако этимологически слова «лицензия» и «разрешение» имеют схожее значение. «Лицензия» происходит от латинского слова *«licentia»* — вольность, свобода делать что угодно. В русском языке «разрешение» — это право на совершение чего-нибудь, а также документ, удостоверяющий такое право.

Единое для российского законодательства определение лицензии закреплено в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» — это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа (п. 2 ст. 3).

Законом о лицензировании также устанавливаются единые цели и задачи, основные принципы лицензирования перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, порядок выдачи лицензий, круг лиц, которые вправе осуществлять лицензируемый вид деятельности, сроки действия лицензии и т. п.

В отличие от лицензирования, в области иной разрешительной деятельности отсутствует единый закон. Законодательство предусматривает огромное количество разрешений, выдаваемых органами государственного управления в различных сферах: разрешение на строительство (ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации), разрешения (открытые листы) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия (п. 8 ст. 48 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской

СЗ РФ. 2003. № 46, ч. 2. Ст. 4448.

Ожегов СИ. Словарь русского языка. М, 2008.

СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 16.

Федерации»), разрешение на работу, выдаваемое иностранным гражданам (п. 1 ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») и другие. При этом не существует ни единого определения «разрешения», ни унифицированного порядка их выдачи. Несмотря на то, что они все, по существу, являются документами, подтверждающими право лица на осуществление определенной деятельности либо отдельных действий.

Так, разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (п. 1 ст. 51).

Разрешение на работу, выдаваемое иностранному гражданину — это документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности (п. 1 ст. 2 Закона о правовом положении иностранных граждан).

Разрешениями по своей природе также являются квоты, сертификаты, свидетельства, предоставление допуска, аттестация, аккредитация, патенты, визы, так как только после их получения государство фактически разрешает субъектам осуществлять определенную деятельность или действия. Однако и в данной области отсутствует единый подход к определению этих правовых явлений и порядку предоставления такого рода разрешений.

Например, квотирование предусматривается Федеральными законами «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об объектах животного мира», «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О наркотических средствах и психотропных веществах», другими законами.

При этом названными законами «квота» определяется по-разному, в зависимости от предмета правового регулирования не смотря на то, что, фактически, квотами органы государственного управления устанавливают некоторый лимит выдачи, изъятия, производства, хранения, ввоза (вывоза), приема чего-либо или кого-либо: на изъятие объектов животного мира, на

²⁸⁰ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

²⁸¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

²⁸² Подробнее см.: *Субанова Н.В.* Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. С. 44⁴-5; *Спектор Е.И.* Соотношение понятий «лицензия» и «специальное разрешение» в контексте статьи 171 УК РФ и статьи 14.1 КоАП РФ // Адвокат. 2006. № 11.

выдачу каких-либо разрешений, на производство наркотических средств, на прием на работу определенных категорий граждан и т. п.

Скажем, в соответствии с Федеральным законом «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» квота добычи охотничьих ресурсов — часть лимита добычи охотничьих ресурсов, которая определяется в отношении каждого охотничьего угодья (п. 14 ст. 1).²⁸³

В то время как Закон о правовом положении иностранных граждан предусматривает несколько видов квот, но не закрепляет их определения: квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание (ст. 6), квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу (ст. 13.1), квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности (ст. 13.2).

В юридической науке уже неоднократно обращалось внимание на необходимость упорядочения действующего законодательства в области выдачи лицензий и иных разрешений.²⁸⁴ В отношении лицензирования были сделаны определенные сдвиги путем принятия в 2011 г. Закона о лицензировании и иных, изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов, практически исключивших бессистемное использование лицензии в российской правовой системе. Существует много обоснованных нареканий к этому закону, но нельзя отрицать, что он сыграл определенную позитивную роль в систематизации лицензионного законодательства. Однако, как уже говорилось выше, в отношении иных видов разрешений систематизации нет.

Аргументом в пользу необходимости унификации разрешительного законодательства также является и то, что в отношении применения иных административных методов систематически проводится кодификация и систематизация законодательства. В области административной ответственности действует Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Применение государственного поощрения регулируется Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».²⁸⁵ Таким образом, нельзя не видеть, что на сегодняшний день разрешительная деятельность государства имеет значительные масштабы. Единое определение всех видов разрешений, закрепление их понятий, основных свойств, целей, принципов и порядка применения поспособствует устранению коллизий в действующем

²⁸³ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

²⁸⁴ См. указ. соч. Спектор Е.И. и Субановой Н.В.

²⁸⁵ СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

законодательстве, повышению эффективности государственного управления и исполнению законов, а также установит понятные правила для всех граждан и субъектов предпринимательской деятельности.

Анна Анатольевна Смирнова,
юридический факультет
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург
E-mail: jaify@yandex.ru
© А.А. Смирнова, 2012

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВ

Учитывая то, какое значение сейчас придается концепции и политике устойчивого развития, необходимо обратить внимание на возможные варианты восприятия и реализации данной программы. Эти варианты связаны с психологией общества потребления и влиянием современных международных факторов.

Этап развития, на котором находится сейчас человеческая цивилизация, определяется как глобализация мирохозяйственных связей и взаимозависимость всех международных факторов. Это, как известно, порождает, большие преимущества для развития и улучшения качества жизни человека, но также и большие проблемы. К сожалению, преимущества и проблемы распределены неравномерно между населением различных стран мира. Конечно, неравенство и социальные диспропорции существовали практически с самого начала развития цивилизации, однако их нынешний глобальный уровень представляет реальную угрозу сохранению мира и человеческого вида. Отчетливое осознание этой угрозы и своевременность предпринимаемых мер — вот реальное поле для дискуссий и применения новых политических стратегий.

Практически все глобальные проблемы можно отнести к сфере развития, точнее, к выбору стратегий развития. Примерно до 1970-х годов практически единственной была стратегия, ориентированная на экономический рост, повышение эффективности производства, получение прибыли, разнообразие потребления. После известных докладов Римского клуба, деятельности Комиссии Г.Х. Брундтланд и Стокгольмской конференции ООН по окружающей среде 1972 г. понимание опасности и «тупиковости» данного пути стало постепенно внедряться в общественное сознание. Появились альтернативные концепции, наиболее разработанной из которых стала концепция устойчивого развития (КУР).

Традиционное определение КУР, ставшее почти девизом экологов и антиглобалистов, звучит примерно так: «Удовлетворять текущие потребности, не подрывая возможности грядущих поколений к удовлетворению своих потребностей». К началу 1990-х насчитывалось около 30 вариантов