

Сапаралиева Г.Н.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

G.N. Saparaliev

TO THE QUESTION ABOUT THE CONCEPT AND NATURE OF A LICENSING SYSTEM

УДК:342.21/5

Данная статья ставит своей целью рассмотрение некоторых вопросов понятийного аппарата лицензионно-разрешительной системы. Различные взгляды ученых раскрывают сущность этой системы в условиях разнообразных точек зрения и понимания данной терминологии.

Ключевые слова: лицензионно-разрешительная система. Понятие и сущность лицензионно-разрешительная система.

This article aims to look at some issues of the conceptual apparatus licensing system. Different views of scientists reveal the essence of this system in a variety of points of view and understanding of the terminology.

Key words: licensing system. The concept and core of licensing system.

Государственное воздействие лицензионно-разрешительной системы проявляется в процессе осуществления разрешительной политики Кыргызской Республики. 3 октября 2013 года принят Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике. Целью настоящего закона является оптимизация лицензионно-разрешительной системы Кыргызской Республики и определяет основные направления и принципы лицензирования, содержит перечень лицензируемых видов деятельности, операций, процедуры лицензионного контроля, приостановления и аннулирования лицензий и разрешений [7].

На протяжении нескольких лет проводится активная работа в целях сокращения барьеров при ведении бизнеса, а также снижения уровня вмешательства государства в лицензионно-разрешительной сфере. Ровно год назад были приняты два закона, в результате которых было сокращено более 100 лицензий и разрешений. Начиная с 2008 года, когда действовало 518 видов и подвидов лицензий, проведено поэтапное сокращение разрешительных документов. В 2012 году их количество сокращено до 236 видов. С принятием нового закона перечень лицензий и разрешений сокращен еще на 135 видов, в итоге остался 101 вид разрешительных документов [3].

Установление определенной разрешительной системы, которая в свою очередь предусматривает различные лицензионно-разрешительные режимы использования некоторых предметов и веществ, а также занятия определенными видами деятельности. Лицензионно-разрешительные режимы обеспечиваются в результате осуществления лицензионно – разрешительной деятельности уполномоченных на то компетентных органов.

Анализ юридической литературы показывает

отсутствие четкого и единообразного понимания, а в некоторых случаях и смешения понятий «разрешительная система», «лицензионно-разрешительный режим», «лицензионно-разрешительная деятельность» и «лицензирование». При рассмотрении указанных понятий различные авторы заостряли внимание лишь на отдельных аспектах.

В работах Еропкина М.И. понятие «разрешительная система» обычно трактуется как обеспечение порядка приобретения, хранения, перевозки и уничтожения огнестрельного и холодного оружия, боеприпасов, взрывчатых материалов, сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и наркотических веществ, печатей и штампов [4. с. 107].

Однако существует и иная точка зрения, связанная с более широкой трактовкой данного понятия. Например, Веремеенко И.И. считает, что разрешительная система, в целом ряде случаев может распространяться и на другие действия. Примером в данном случае служит такое действие как въезд в пограничную зону [2. с. 69-80].

В широком смысле слова под лицензионно – разрешительной системой Веремеенко А.А. рассматривает закрепленный в правовых нормах порядок, предусматривающий обязательность получения от уполномоченных государственных органов разрешений (лицензий) на совершение определенных действий или получения определенных правомочий предприятиями, учреждениями, организациями, либо отдельными гражданами [2].

На взгляд автора разрешительная система в широком смысле слова представляет собой совокупность специальных правовых средств, с помощью которых обеспечивается регулирование отношений в различных сферах, требующих достижения особых государственных состояний (безопасности, общественного порядка и т.д.). Эта система предусматривает установление различных правовых режимов, в частности административно-правовых. Таким образом, понятие разрешительная система по своей сущности является наиболее широким в исследуемой сфере.

Государственное воздействие в рамках разрешительной системы выражается в регистрации, стандартизации, сертификации и лицензировании некоторых предметов, веществ и видов деятельности. Распространение получила практика одновременного системного воздействия на регулируемый объект различными способами, а в некоторых случаях сочетания различных разрешительных процедур. В тех сферах, где предусмотрена про-

цедура лицензирования, правомерно говорить о лицензионно-разрешительной системе как части разрешительной системы в широком смысле слова.

На наш взгляд, под лицензионно-разрешительной системой следует понимать совокупность взаимосвязанных элементов, в число которых входят:

- правовые нормы, устанавливающие правила лицензионно-разрешительного режима;
- компетентные государственные органы, взаимодействующие между собой;
- физические и юридические лица.

Административно-правовое регулирование отношений, связанных с разрешительной системой, выражается в создании и использовании органами государственной власти разнообразных правовых режимов, соответствующих тому или иному объекту или процессу. Объясняется это тем, что необходимо учитывать динамизм и многогранность объектов регулирования и, соответственно, установления в отношении их специфических административно – правовых режимов.

В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова под любым режимом понимается некий «распорядок дел, действий; условия деятельности, работы, существования чего-нибудь» [5]. С этой точки зрения правовой режим следует рассматривать как закрепленные в нормативно-правовых актах правила, предусматривающие порядок осуществления деятельности в регулируемой сфере. Рассмотренный в таком аспекте правовой режим нельзя подменять понятием системы регулирования чего-либо, поскольку система регулирования общественных отношений является более широким понятием, включающим в себя совокупность правовых норм и субъектов, уполномоченных осуществлять деятельность в регулируемом направлении, взаимосвязь и взаимодействие между ними. Таким образом, правовой режим оказывается частью системы регулирования той или иной сферы деятельности.

Понять природу административно-правовых режимов с помощью общих характеристик правового режима, которые приводятся в юридической и научной литературе.

Н.И. Матузов и А.В. Малько рассматривают правовой режим, как особый порядок административно-правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или не благоприятности для удовлетворения интересов субъектов права. Это система условий и методов осуществления административно-правового регулирования, это – функциональная характеристика права [6].

Д.Н. Бахрах, понимает административно-правовой режим, как определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, когда субъекты правоотношений занимают юридически

неравное положение [1].

И.С. Розанов определяет административно-правовой режим как институт административного права. Административно-правовой режим определяется как установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения граждан и юридических лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных условиях (ситуациях), обеспечения и поддержания суверенитета и обороны государства, интересов безопасности и охраны общественного порядка специально создаваемым для этого государственным управлением [8].

Основная цель административно-правовых режимов – это предупреждение и пресечение преступной и иной противоправной деятельности в сфере общественной безопасности страны.

В связи с этим правильно будет привести следующую классификацию административно-правовых режимов предложенную И.С.Розановым, в которой он выделяет пять основных групп:

- первая группа режимов предназначена для обеспечения государственной безопасности страны;
- вторая группа предусматривает в равной степени интересы государственной безопасности и охраны общественного порядка;
- третья группа ориентирована преимущественно на охрану общественного порядка;
- четвертая группа включает режимы, способствующие достижению целей и задач в иных сферах управления;
- пятая группа – это комплексные режимы, создаваемые, например, при возникновении военной угрозы, в случае стихийных бедствий [8].

Ю.А.Тихомиров рассматривает административно-правовой режим как специфический порядок деятельности субъектов права в различных сферах государственной жизни, который устанавливается в законах и подзаконных нормативных актах и направлен на их строго целевую и функциональную деятельность на тех участках, где необходимым дополнительными средствами для поддержания требуемого государственного состояния [9].

Тихомиров Ю.А. выделяет следующую систему специальных средств, позволяющих регулировать общественные отношения в некоторых сферах государственного управления:

- а) правовые акты и нормы, устанавливающие особый порядок деятельности в тех или иных сферах;
- б) уполномоченные государственные органы, специально создаваемые или наделенные особыми полномочиями формировать и поддерживать соответствующий режим;
- в) детальная, своего рода операциональная регламентация действий субъектов права и их взаимоотношений между собой;
- г) строгая система контроля и ответственности за деятельность в рамках административно-правового режима;

д) более широкое применение ограничительно – разрешительных и запретительных методов, сочетаемых в необходимых случаях со строго целевым стимулированием субъектов права;

е) наличие специальных организационных, технических, материальных и финансовых средств (техники, ресурсов и т.п.) [9].

Приведенные точки зрения достаточно полно характеризуют сущность правовых режимов с различных позиций и позволяют их классифицировать по нескольким основаниям.

Таким образом, эффективность функционирования правового режима прямо зависит от комплексного подхода к решению стоящих перед государством вопросов, с целесообразным использованием средств различных отраслей права. Средства механизма административно-правового регулирования в обеспечении большинства правовых режимов по объему занимают наиболее заметное положение. Однако нормы административного права базируются на положениях конституционного права, часто конкретизируя последние, а кроме использования административных средств в сферах функционирования правовых режимов, часто возникает необ-

ходимость использования уголовно-правовых и иных механизмов воздействия.

Литература:

1. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1996.
2. Веремеенко И.И. Вопросы эффективности и взаимодействия милиции с общественностью. – М., 1977. С. 69-80.
3. В Кыргызстане на 135 видов сокращен перечень лицензий и разрешений // <http://uwak.janyzak.kg/?p=102>
4. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М., 1965. С.107.
5. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка.– М., 1992.
6. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики. Правоведение. – М., 1996.
7. Подписан Закон о лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике // <http://www.president.kg/ru/news/zakony/2960>
8. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура. – М., 1996. – №9.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.

Рецензент: к.ю.н. Кубатбекова А.