

*Александр Павлович СУНЦОВ —
руководитель аппарата постоянной комиссии
по государственному строительству
и местному самоуправлению
Тюменской областной Думы,
доктор юридических наук, профессор*

*Роман Сергеевич ТИХИЙ —
аспирант кафедры административного
и финансового права*

УДК 342.7 (470+571)

РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН НА ПОЛУЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ЛЬГОТ

АННОТАЦИЯ. Обеспечение прав и свобод граждан в условиях современного правового государства Российской Федерации является важной проблемой, влияющей на эффективность деятельности исполнительной власти, принимающей управленческие решения, в которых затрагиваются их различные интересы [1].

The authors focusing upon the problem of civil rights and freedoms in the present conditions of the Russian Federation taken as a lawful state, consider its impact upon the efficiency of the executive power that in its turn in its managerial activity impacts rights and interests of people.

Важнейшим приоритетом правового положения граждан в сфере исполнительной власти выступает не только закрепление конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, но и регламентация системы процессуальных гарантий [2] при разрешении индивидуальных административных дел, результат которых влияет на получение различных социальных льгот.

В условиях развития государственного управления основными процессуальными гарантиями обеспечения прав граждан на получение социальных льгот выступают регламентированные законодательством административные процедуры. Роль административных процедур в сфере обеспечения прав и свобод граждан определяется тем, что они выступают как нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами исполнительной власти последовательно совершаемых действий, связанных с рассмотрением и разрешением конкретных административных дел [3]. Таким образом, административные процедуры являются процессуальными гарантиями достижения законности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающими защиту прав и свобод граждан и их объединений в отношениях с «государственной администрацией» (о понятии государственной администрации см.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2004. С. 177). Рассмотрим процессуальные аспекты лицензирования с позиции правовой теории.

В российском праве понятие лицензирования было разработано в 70-х гг. XX века. Так, например, высказывалось мнение о понятии «лицензия» — акте государства, средстве управляющего воздействия на права и обязанности для регулирования отдельного вида деятельности [4]. Лицензирование понималось как процессуальная деятельность исполнительной власти, что явилось началом выделения отдельного производства в административном процессе. Так форми-

ровалась основа правового института лицензирования в механизме разрешительной системы государственного управления [5].

В современных научных источниках лицензирование рассматривается как самостоятельный правовой институт, что позволило российским авторам прийти к исследованию таких понятий, как «разрешительная система»; «лицензионно-разрешительный режим»; «лицензирование». Например, можно отметить справедливое, на наш взгляд, мнение о том, что *разрешительная система* — это совокупность материальных и процессуальных административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие между органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и гражданами в процессе установления и осуществления порядка производства, использования предметов, вещей для необходимости совершения отдельных видов действий [6].

В соответствии с этим подходом мы разделяем мнение, что *лицензионно-разрешительный режим* — это установленный нормативными актами порядок действий по выдаче лицензий (разрешений), контролю за лицензируемым видом деятельности с целью выполнения условий лицензирования [7]. Что же касается понятия лицензирования, то считаем, что в науке нет его четкого определения как административной процедуры. Вряд ли можно согласиться с трактовкой лицензирования как формы исполнительной деятельности, выраженной в санкционировании, официальном признании за субъектами права на ограниченное сроком занятие отдельными видами деятельности [8].

В то же время следовало бы учитывать законодательное определение лицензирования, которое можно считать основой для научных исследований. Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128 «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензирование — это мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий, аннулированием лицензий и контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий [9].

С учетом приведенных положений можно сделать вывод, что лицензирование представляет собой нормативно установленный правовыми нормами разрешительный процедурный порядок предоставления органами исполнительной власти определенных правомочий, осуществления контроля за соблюдением лицензионных условий, законодательства должностными, физическими и юридическими лицами, выражаемый в принятии правоприменительных актов.

Оно является разновидностью административной процедуры, которая представляет собой одну из распространенных форм государственного управления и занимает ведущее место в системе разрешительных процедур, влияющих на качество предоставления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями социальных услуг гражданам.

В современной российской науке вопросы лицензирования как разновидности административной процедуры, связанной с обеспечением прав граждан на получение социальных льгот, остаются менее исследованными. Наличие теоретических проблем объясняется несовершенством системы законодательства в сфере предоставления различных видов услуг.

Считаем, что следовало бы предложить понятие процедуры лицензирования, связанного с обеспечением прав граждан на получение социальных льгот как установленного законодательством разрешительного порядка предоставления лицензий, переоформления документов для получения лицензии на осуществление отдельных видов деятельности, связанных с оказанием социальных услуг и предоставлением социальных льгот гражданам, нуждающимся в социальной защите.

В зависимости от видов социальных льгот необходимо выделить виды деятельности, лицензирование которых непосредственно влияет на обеспечение прав граждан, нуждающихся в социальной защите. К таковым видам деятельности следует отнести:

- деятельность по оказанию различных медицинских услуг;
- деятельность по оказанию транспортных услуг (например, перевозка инвалидов, пенсионеров, ветеранов труда автомобильным транспортом).
- деятельность, связанная с распространением лекарственных средств.

Необходимость в правовом регулировании указанных видов деятельности связана с развитием общественных отношений, возникающих в области социального обеспечения, основными субъектами которых выступают физические и юридические лица, оказывающие различные социальные услуги гражданам (пенсионерам, инвалидам, ветеранам труда, иным категориям граждан, имеющих различные виды заболеваний т. д.). Поэтому возникла потребность в федеральном законодательном регулировании лицензирования как разновидности правового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти за деятельностью организаций по социальному обслуживанию населения [10].

В настоящее время основы правового регулирования лицензирования указанных видов деятельности закрепляются в положениях федеральных нормативных актов. Так, ст. 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривает единый на всей территории Российской Федерации перечень видов деятельности в области социального обслуживания населения (например, медицинская, фармацевтическая деятельность, производство лекарственных средств, производство медицинской техники и т. д.).

Процедурный порядок осуществления лицензирования деятельности по оказанию медицинских услуг определяется постановлениями Правительства Российской Федерации. Например, Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2002 г. № 499 утверждено положение о лицензировании медицинской деятельности (выполнение медицинских работ, оказание доврачебной, скорой и неотложной, амбулаторно-поликлинической, санаторно-курортной, стационарной помощи), которым обозначены следующие стадии процедуры: порядок подачи документов на лицензирование, рассмотрения административного дела и принятия решения лицензирующим органом, а также порядок ведения реестра выданных лицензий [11].

В целях обеспечения единого порядка лицензирования деятельности по оказанию медицинских услуг на всей территории Российской Федерации, в некоторых (12%) субъектах Российской Федерации (например, Республика Карелия; Кабардино-Балкарская Республика; Новосибирская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.) были приняты нормативные акты, которые закрепили систему лицензирующих органов и их полномочия по осуществлению лицензирования медицинской деятельности. Постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 25 декабря 1999 г. № 633-п «О лицензировании медицинской деятельности в Кабардино-Балкарской Республике» утверждено положение о лицензировании медицинской деятельности, которым определены полномочия Лицензионной палаты Кабардино-Балкарской Республики по организации и осуществлению медицинской деятельности в лицензионно-разрешительной процедуре [12].

Анализ положений вышеназванных нормативных актов позволяет нам сделать вывод о том, что действующий нормативный порядок лицензирования деятельности, связанной с оказанием медицинских услуг, все же не позволяет обеспечить эффективный механизм защиты прав граждан на получение социальных льгот. Данное заключение обосновывается состоянием правоприменительной

практики, свидетельствующей о наличии следующих пробелов в правовом регулировании лицензирования медицинской деятельности:

— в перечне документов для лицензирования не конкретизированы специальные требования о наличии профессиональной подготовки специалистов, осуществляющих различные виды социального обслуживания;

— не уточнены основания отказа в предоставлении лицензии;

— предусмотрен двойной уведомительный порядок, усложняющий процедуру лицензирования, а также отсутствие права обращения гражданина с ходатайством в лицензирующий орган о приостановлении действия лицензии.

Рассматривая порядок лицензирования деятельности по оказанию транспортных услуг, связанных с перевозкой инвалидов, пенсионеров, ветеранов труда автомобильным транспортом, необходимо отметить, что на всей территории РФ он определяется правовыми актами Правительства РФ. В числе основных из них, регламентирующих порядок лицензирования транспортной деятельности на всей территории РФ, следует назвать Положение о лицензировании перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом (Постановление Правительства РФ от 10 июня 2002 г. № 402), которым утверждена процедура лицензирования перевозок пассажиров на коммерческой основе легковым и автобусным транспортом [13].

Несмотря на необходимые правовые нормы, лицензионная процедура все же не обеспечивает гарантии реализации прав граждан на получение социальных льгот при проезде в различных видах транспорта, как на федеральном, так и на региональном уровне. Примером служат положения ст. 11 Закона Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 331 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области», которая предусматривает порядок возмещения расходов ветеранам труда на оплату проезда на всех видах городского транспорта общего пользования [14].

Процедурный порядок лицензирования перевозки отдельных категорий граждан на различных видах транспорта федеральным и региональным законодательством не регламентируется.

В числе основных недостатков в правовом регулировании лицензирования перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом можно назвать следующие: не предусмотрены сроки и порядок уведомления лицензиата лицензирующим органом о принятии решения по предоставлению лицензии; менее регламентирован порядок осуществления контроля лицензирующим органом за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий.

Процедурный порядок лицензирования деятельности, связанной с распространением лекарственных средств, на всей территории РФ предусматривается Положением о лицензировании фармацевтической деятельности (Постановление Правительства РФ от 1 июля 2002 г. № 489) [15]. Особенности названного положения заключаются в том, что оно закрепляет единый для всех перечень специальных лицензионных требований и условий при осуществлении фармацевтической деятельности (например, соблюдение правил розничной торговли лекарственными средствами в аптечных учреждениях), а также особый порядок проведения контроля лицензирующим органом за соблюдением лицензиатом лицензионных требований.

Подзаконными актами субъектов Российской Федерации определяются статус лицензирующих органов, а также порядок осуществления лицензирования деятельности, связанной с оптовой торговлей лекарственными средствами [16].

На наш взгляд, основным пробелом в правовом регулировании лицензирования данного вида деятельности является то, что нормативными актами не предусматривается надлежащий порядок проведения аккредитации специализированных аптечных учреждений, занимающихся распространением лекарственных средств.

В связи с проведением в России административной реформы существенно изменена система органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование видов деятельности в сфере социального обеспечения, что оказало влияние на закрепление процедурных полномочий по вопросам лицензирования. Так, в соответствии с п. 5.3.1 Положения «О Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» (Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323) [17], Федеральная служба наделена правом осуществлять лицензирование медицинской деятельности, фармацевтической деятельности, деятельности по производству лекарственных средств и т.д. Несмотря на это, вопросы лицензирования отдельных видов деятельности, оказывающих влияние на предоставление социальных услуг нуждающимся гражданам, остаются за пределами законодательного регулирования.

Проведенный анализ нормативных актов позволяет сделать вывод о том, что в федеральном и региональном законодательстве создана правовая основа административной процедуры лицензирования, оказывающей влияние на реализацию прав граждан, связанных с получением социальных льгот (например, права на медицинское обслуживание, проезд в общественном транспорте и т.д.), но порядок ее осуществления менее урегулирован. В данном случае речь идет о лицензировании как самостоятельной форме процессуальной деятельности, имеющей свои стадии, которой свойственен уведомительный характер. Основная роль процедуры лицензирования в реализации прав граждан, связанных с предоставлением социальных льгот, заключается в том, что она оказывает влияние на обеспечение этих прав путем улучшения качества предоставления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями различных видов социальных услуг.

На наш взгляд, в целях устранения отмеченных выше пробелов в правовом регулировании лицензионной процедуры, необходимо:

1) в федеральных и региональных нормативных актах конкретизировать лицензионные требования, детализировать уведомительный порядок лицензирования, установить возможность отзыва лицензии по ходатайству гражданина, закрепить систему контроля и мер ответственности должностных лиц лицензирующих органов за необоснованное приостановление видов деятельности, влияющих на обеспечение прав граждан, связанных с получением социальных льгот;

2) в подзаконных актах определить порядок лицензирования транспортной деятельности, связанной с перевозкой отдельных категорий граждан на различных видах транспорта, оснащенных специальным оборудованием, а также детализировать процедуру проведения аккредитации аптечных учреждений, имеющих лицензию на осуществление деятельности, связанной с распространением лекарственных средств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путину Федеральному Собранию Российской Федерации в 2004 году // Российская газета. 2004. 27 мая.
2. См.: например, Князев С. Д. Некоторые вопросы законодательного обеспечения административно-правового статуса российских граждан // Административно-правовой статус граждан: Сборник статей / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 12; Салищева Н. Г. Административно-процессуальные аспекты гарантий прав граждан // Административно-правовой статус граждан: Сборник статей / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 67.
3. Тихомиров Ю. А. Об административных процедурах // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: М-лы междунар. науч.-практич. конф. / Под ред. проф., до-ра юрид. наук. В.Я. Кикотя. М.: МосУМВД России, 2003. С. 112.

4. Емельянов Ю.Н. Лицензирование в системе государственного управления. М., 2000. С. 54.

5. Осинцев Д. В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999; Осинцев Д. В. Разрешительная система в Российской Федерации: Дисс. ... к.ю.н. Екатеринбург, 1999; Лончаков В. А. Административно-правовая организация лицензирования оружия органами исполнительной власти: Автореф. дисс. ... к. ю. н. Хабаровск, 2001; Мельничук Г. Лицензирование как форма государственного управления // Российская юстиция. 2003. № 5 (электронная версия статьи).

6. Тарасов С.А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: Дисс. ... к.ю.н. М., 2001. С. 69.

7. Шалашов В.И. Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел: Дисс. ... к.ю.н. М., 1997. С. 14.

8. Мильничук Ю.Н. Лицензирование как административно-правовой институт: Дисс. ... к.ю.н. М., 1999. С. 23.

9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3430; 2004. № 42. Ст. 4377.

10. Анбрехт Т.А. Лицензирование деятельности в сфере социального обслуживания населения // Ученые записки Института государства и права. Актуальные проблемы цивилистики. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2000. С. 104.

11. СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2710.

12. ИПС «Консультант плюс». Региональное законодательство.

13. СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2306.

14. Тюменские известия. 2004. 29 декабря.

15. СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2700.

16. См.: например, Порядок лицензирования фармацевтической деятельности и оптовой торговли лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на территории Свердловской области (утв. Приказом Министерства здравоохранения Свердловской области от 1 октября 1998 г. № 462-п). // ИПС «Консультант плюс». Региональное законодательство.

17. СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.

*Ирина Владимировна ГРАФ —
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
кандидат юридических наук*

*Дмитрий Георгиевич ЖАРОМСКИХ —
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
кандидат юридических наук*

УДК 342.25

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В статье рассматриваются вопросы экономического сотрудничества муниципальных образований в зарубежных странах.

The authors consider several issues of municipal economic cooperation in European countries and the USA.

В условиях произошедшего резкого увеличения количества муниципальных образований в Российской Федерации, а также необходимости качественно решать на муниципальном уровне весьма затратные вопросы (ЖКХ, библиотечное