



Административное право РФ

Тема 9. Административная деятельность, связанная с ограничением частной свободы



Тема 9.Административная деятельность, связанная с ограничением частной свободы. Содержание

1. Общие принципы деятельности государственного вмешательства
2. Регистрационная деятельность.
3. Разрешительная деятельность.
4. Другие формы общего государственного контроля:
 - государственное регулирование цен (тарифов).
 - установление лимитов и квот.
 - техническое регулирование.



Общие принципы деятельности государственного вмешательства

С конституционно-правовой точки зрения **деятельность государственного вмешательства – это ограничение прав**, в рамках которого конкурируют индивидуальная свобода, в том числе свобода экономической деятельности как частный интерес и обеспечение безопасности, защита других лиц как публичный интерес.

Перед государством стоит цель поиска баланса, в том числе баланса прямого и косвенного вмешательства.



Общие принципы деятельности государственного вмешательства

В 1994, 1998, 2001 и в 2005 гг. проводились реформы по сокращению перечня лицензируемых видов деятельности.

В Указе Президента РФ от 23.07.2003 N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" среди приоритетных направлений административной реформы

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования,
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики.



Альтернатива государственному вмешательству

Саморегулирование – это установление стандартов, правил и норм для участников экономической деятельности без участия государственных органов, а также обеспечение контроля их соблюдения, равно как и обеспечение контроля соблюдения технических регламентов и стандартов, утвержденных государственными структурами.

Внедрение обязательных СРО – участники рынка ценных бумаг, арбитражные управляющие, оценщики, строители.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях"



Регистрационная деятельность. Понятие и правовая природа

Правовая природа государственной регистрации:

- **государственный учет** (не влечет юридических последствий, хотя может выступать административно-правовой обязанностью – учет налогоплательщиков, дактилоскопическая регистрация, географических наименований и т.п.)
- **юридическая легализация** (закон связывает правовые последствия в виде государственного признания права – напр., право собственности – статьи 131, 299 и 658 ГК РФ)



Регистрационная деятельность. Понятие и правовая природа

При юридической легализации главная проблема – влияние регистрации на судьбу самого права.

Право может признаваться после государственной регистрации, **но** возникает оно **не в результате** этой регистрации.

Определение Конституционного Суда РФ от 5.07.2001 №154-О:
государственная регистрация – формальное условие обеспечения государственной, в том числе судебной, защиты прав, удостоверение со стороны государства юридической силы правоустанавливающих документов, не затрагивающее самого содержания права



Регистрационная деятельность. Понятие и правовая природа

Государственная регистрация – это юридически значимое действие, подтверждающее (признающее) обстоятельство, с которым закон связывает возникновение правовых последствий.

В литературе **убедительно демонстрируется процессуальная несостоятельность заявлений об оспаривании государственной регистрации без оспаривания самого зарегистрированного права**

Сергеева И.В. О некоторых проблемах, связанных с оспариванием государственной регистрации права // Арбитражные споры. СПб., 2005. № 3. С. 87 – 101.



Цели государственной регистрации

Как мера, связанная с ограничением прав и установлением дополнительных обременений для граждан регистрация может устанавливаться только законом и только в целях:

- **обеспечения безопасности**, защиты прав и охраняемых законом интересов,
- **укрепления стабильности гражданского оборота** путем обеспечения надлежащего выполнения гражданских обязательств и
- **в фискальных целях**, т.е. для учета объектов налогообложения



Регистрационная деятельность. Принципы осуществления

1. **Открытость регистрационных сведений**, за исключением персональных данных.
2. **Платность регистрационной деятельности**. Плата - государственная пошлина, обязательный неналоговый платеж (Гл. 25.3 Налогового кодекса).
3. Осуществление **федеральными органами исполнительной власти**.
4. Осуществление на **государственном языке Российской Федерации**.



Регистрационная деятельность. Принципы осуществления

- 5. Юридическое значение регистрации имеет внесение данных в государственный реестр, регистр или кадастр. Правоудостоверяющий документ самостоятельного правового значения не имеет.**
- 6. Регистрация осуществляется в режиме «реального времени», т.е. по состоянию на текущий момент.**
- 7. В результате государственной регистрации возникает юридическая презумпция существования зарегистрированного факта или права.**



Регистрационная деятельность. Объекты регистрации

1. ЛИЦА

возникновение статуса участников гражданского оборота (Федеральный закон от 08.08.2001 №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"),

приобретение специальной правоспособности (ст. 9.1 Закона РФ от 28.06.1991 N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации")

фиксация юридически значимого положения

- **проживания по определенному месту жительства** (ст. 3 Закона РФ от 25.06.1993 №5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"),
- **акта гражданского состояния** (Федеральный закон от 15.11.1997 N 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния"),
- **статуса безработного** (Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации").



Регистрационная деятельность. Объекты регистрации

2. НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО, в отношении которого регистрируются права:

земельные участки, здания, строения и сооружения и отдельные помещения в них (Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним") и

водные суда (ст.16-22 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 №24-ФЗ, Гл.3 Кодекса торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 №81-ФЗ)



Регистрационная деятельность. Объекты регистрации

3. **ТРАНСПОРТНЫЕ СРЕДСТВА, регистрация которых необходима для допуска к эксплуатации** (для участия в дорожном движении, ст.15 Федерального закона от 10.12.1995 №196-ФЗ "О безопасности дорожного движения") или для выполнения полетов (ст.33 Воздушного кодекса РФ от 19.03.1997 №60-ФЗ).
4. **ОБЪЕКТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ для защиты интересов правообладателей - фильмы** (ст. 5 Федеральный закон от 22.08.1996 N 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации") и иных объектов интеллектуальной собственности (ст.1232 ГК РФ)



Регистрационная деятельность. Объекты регистрации

5. ОБЪЕКТЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ ПРЕДСТАВЛЯТЬ ОПАСНОСТЬ для жизни и здоровья граждан, причинять ущерб окружающей среде:
- оружие** (ст. 8 Федерального закона от 13.12.1996 №150-ФЗ "Об оружии")
 - вещества и продукция** (ст. 43 Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"),
 - пищевые продукты, материалы и изделия** (ст. 10 Федеральный закон от 2.01.2000 N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов"),
 - опасные производственные объекты** (Федеральный закон от 21.07.1997 N116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов"),
 - линейные объекты связи, средства связи, иные радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства** (Федеральный закон от 7.07.2003 N 126-ФЗ "О связи"),
 - вредные (загрязняющие) и потенциально опасные вещества** (Федеральный закон от 4.05.1999 N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха").



Регистрационная деятельность. Объекты регистрации

6. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОБЪЕКТЫ ПРАВ

- **средства массовой информации** (Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 "О средствах массовой информации")
- **ценные бумаги** (ст.20 Федерального закона от 22.04.1996 №39-ФЗ "О рынке ценных бумаг")

7. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

(Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 №1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», и Указ Президента РФ от 20.03.2001 N 318 «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации»).



Регистрационная деятельность. Реестры, регистры и кадастры

Это информационные базы данных, которые содержат сведения, позволяющие идентифицировать

- регистрируемый объект и
- правообладателя

В кадастрах также оценка стоимости объекта, его состояние.

Объекту присваивается уникальный номер, который указывается в правоудостоверяющих документах и служит дополнительным способом идентификации.

Форма ведения – как на бумажном, так и на электронном носителе. В случае расхождения данных электронной и бумажной формы приоритет отдается бумажной.



Регистрационное производство

Юридические особенности:

- процедурные отношения возникают между лицом, которое желает зарегистрировать объект и государственным органом. В некоторых случаях может предусматриваться и участие других лиц – например, прежнего правообладателя.
- обязанность регистрации может возникать вследствие наступления какого-либо обстоятельства (например, приобретения объекта), однако инициатива по началу процедуры не может исходить от регистрирующего органа



Регистрационное производство

Стадии:

- (1) **инициирование процедуры регистрации** – обращение о регистрации, представление документов, их прием, первичная проверка полноты и правильности оформления.
- (2) **анализ и юридическая экспертиза документов** в отношении полноты и непротиворечивости сведений документов.
- (2а) в случае возникновения сомнений в подлинности представленных документов – **приостановление регистрации** для проведения экспертизы в отношении документов.
- (3) **принятие решения о регистрации, внесение данных в реестр, регистр или кадастр и выдача заявителю документа, подтверждающего регистрацию.**



Разрешительная деятельность: особенности правового регулирования

Альтернативы: разрешение по умолчанию, последующий контроль

Хуторецкий Р. Лицензирование в гражданском праве // ПиЖ 2000 №29:

- деятельность является опасной для неограниченного круга лиц, не участвующих в ее осуществлении;
- деятельность вовлекает в свою сферу неограниченный круг участников;
- деятельность является слишком доходной и подлежит повышенному налогообложению и дополнительному контролю в этой связи (деятельность в области производства, хранения и продажи алкогольной продукции)



Разрешительная деятельность: особенности правового регулирования

- Для разрешительной системы характерны следующие особенности:
- существует в тех областях, где требуется обеспечение безопасности, защита интересов граждан и государства при условии, что обеспечить безопасность другими средствами невозможно.
 - действует *относительный запрет* осуществлять конкретный вид деятельности – до получения разрешения.
 - единый перечень лицензируемых видов деятельности определяется законом (+ рядом законом дополнительно), конкретизируется в Постановлении Правительства (где определяется в том числе и уполномоченный орган), а процедура регулируется актами уполномоченного органа.



Разрешительная деятельность: особенности правового регулирования

- субъекты РФ осуществляют лицензирование в ряде отраслей, например в сфере продажи алкогольной продукции, - когда это установлено Федеральным законом или Постановлением Правительства РФ (Постановление Правительства РФ от 26.01.2006 N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности")
- разрешение выступает административно-правовым ограничителем экономической (хозяйственной деятельности): отношения в рамках самой этой деятельности остаются гражданско-правовыми;
- как правило, деятельность по выдаче разрешений платная



Разрешительная деятельность: особенности правового регулирования

- разрешение выдается на определенный срок, в течение которого по собственному желанию организация или гражданин не может отказаться от разрешения
- выдача разрешения осуществляется индивидуальным административным актом
- после выдачи разрешения возможен контроль за деятельностью
- участники лицензионного производства: соискатель лицензии, лицензиат, лицензирующий орган.



Понятие и виды лицензий и специальных разрешений

Аккредитация – для подтверждения компетентности субъекта в области осуществляемой им деятельности, применяется в сфере оказания услуг связи, в области образования и науки, в избирательном процессе, в банковском деле, в области аудиторской деятельности, в области контроля за экспортом, в области физкультуры и спорта, в области социальной защиты инвалидов, при промышленном производстве и обороте этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области журналистики (СМИ), при организации медицинского страхования.

Разрешение на совершение определенных действий – разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, разрешение на торговлю.



Понятие и виды лицензий и специальных разрешений

Разрешение на реализацию отдельного проекта
(например, разрешение на строительство конкретного здания) Федеральный закон «Об архитектурной деятельности» 17.11.1995 и Градостроительный кодекс

Специальное разрешение (право) выданное физическому лицу – водительские права, разрешение на ношение и хранение оружия, допуск к государственной тайне



Понятие и виды лицензий и специальных разрешений

Лицензия на добычу полезных ископаемых или добычу объекта животного мира, доступ к радиочастотам – как форма распоряжения объектом, находящимся в собственности государства

Лицензия как разрешение на ведение определенного рода экономической деятельности. Лицензируется профессиональная деятельность, в отличие от других видов разрешений



Лицензионное производство

Стадии

- (1) подача заявки,
- (2) проверка соответствия лицензионным условиям,
- (3) принятие решения о выдаче лицензии, максимум 45 дней
- (4) исполнение решения – выдача документа, подтверждающего наличие лицензии,
- (5) контроль за соблюдением лицензионных условий. Аттестация как форма проверки соблюдения лицензионных условий.
- (6) приостановление действия лицензии и отмена действия лицензии – в судебном порядке.

Может быть **упрощенный порядок** для заключивших договор страхования ответственности и имеющих сертификат соответствия международным стандартам. Решение принимается в 15 дней, проверки не проводятся.



Установление лимитов и квот

Применяется в иных целях, нежели разрешение – в целях обеспечения и защиты прав и интересов граждан.

Квотирование применяется в области трудоустройства несовершеннолетних и инвалидов, в области внешнеторговой деятельности, в качестве меры экономической политики, в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, при государственном регулировании ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации отдельных товаров, например озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, при добыче рыбы и морепродуктов.



Государственное регулирование цен (тарифов)

Цели – как и при квотировании – для защиты социальных интересов.

Объекты - как правило, продукция естественных монополий, ЖКХ, транспорт.

Нормативное регулирование:

Общее – Указ Президента РФ от 28.02.1995 №221 "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" и Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 №239.

Специальное – Федеральные законы "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса", "О лекарственных средствах", "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации", "Об ипотечных ценных бумагах", "О связи".



Государственное регулирование цен (тарифов)

Способами регулирования цен могут служить:

- индексация цен;
- установление фиксированных цен;
- установление предельных (максимальных и минимальных) цен;
- установление базовых цен и предельных коэффициентов их изменения;
- установление предельных размеров снабженческо-сбытовых и торговых надбавок;
- установление предельного уровня рентабельности;
- установление гарантированных цен.



Техническое регулирование

Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" и революция системы стандартов.

Предпосылки

Внутренний аспект - отказ от нормирования со стороны министерств и ведомств с целью облегчения деловой активности и снижения издержек.

Внешний - вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) и принятие Россией на себя ряда международных обязательств (в том числе Соглашение по техническим барьерам в торговле к акту Уругвайского раунда многосторонних переговоров о торговле (1994 г.):

- 1) стандарты должны носить рекомендательный характер, технические регламенты - обязательный.
- 2) национальные стандарты должны целиком или в определенной их части соответствовать международным;
- 3) в стандартах должны отражаться требования к эксплуатационным, а не конструктивным или описательным характеристикам.



Техническое регулирование

Технический регламент – это документ, который устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Технический регламент **может быть принят**:

- международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- федеральным законом;
- указом Президента Российской Федерации;
- постановлением Правительства Российской Федерации.

Прочие стандарты, в том числе международные и национальные.



Техническое регулирование

Оценка соответствия техническим регламентам:

- Государственный контроль
- Аккредитация
- Испытания
- Регистрация
- Подтверждение соответствия (декларирование соответствия – Постановление Правительства РФ от 7.07.1999 №766 и сертификация – Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 №766)
- Приемка и ввод в эксплуатацию.



Техническое регулирование

Правила переходного периода (до 2010 года):

до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

На сегодня принято 6 технических регламентов: 5 Федеральных законов и 1 Постановление Правительства РФ.



Контроль за монополистической деятельностью

Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" предусматривает:

- государственный контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих и некоммерческих организаций
- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и иных случаях
- принудительное разделение (выделение) коммерческих организаций и некоммерческих организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность
- государственный контроль за соглашениями или согласованными действиями хозяйствующих субъектов, ограничивающими конкуренцию