

УДК 342.9

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ПОЛИЦИИ И ИХ ОСОБЕННОСТИ

А. Н. Собин

Белгородский юридический институт МВД России

Поступила в редакцию 25 августа 2011 г.

Аннотация: на основе действующего законодательства и соответствующих положений процессуальной юридической науки раскрыто понятие лицензионно-разрешительных отношений полиции, исследованы их особенности: предпосылки возникновения, место в лицензионно-разрешительном производстве полиции и т.д., сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию их правового регулирования.

Ключевые слова: процессуально-правовые отношения, административно-правовые отношения, процессуальные лицензионно-разрешительные отношения полиции.

Abstract: on the basis of the current legislation and corresponding positions of procedural legal science the concept of license-allowing relations of the police is opened and their features are investigated: preconditions of their origin, a place in license-allowing activity of the police, etc. It is also formulated and proved the offers on perfection of their legal regulation.

Key words: procedural legal relations, administrative legal relations, procedural license-allowing relations of the police.

В современных условиях полиция выступает одним из субъектов процессуальных лицензионно-разрешительных отношений, в ходе которых в соответствии с действующим законодательством разрешает большое число заявлений уполномоченных законом лиц о выдаче ими тех лицензий и разрешений, о которых говорит ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹. Исследование данных процессуально-правовых отношений существенно облегчает научный поиск рекомендаций по совершенствованию их правового регулирования, а также лицензионно-разрешительной практики соответствующих органов и должностных лиц полиции и поэтому относится к одной из важных задач науки административного права.

Отметим, что еще нет ни одной работы, в которой комплексно исследовались бы все разновидности лицензионно-разрешительных отношений полиции, потому что она является новым правоохранительным органом, а его научное административно-правовое исследование, включая исследование лицензионно-разрешительных отношений полиции, находится в начале пути. В то же время в науке административного права немало публикаций, в той или иной степени связанных с разрешением проблем лицензи-

¹ Рос. газ. 2011. 8 февр. № 25.

© Собин А. Н., 2011

онно-разрешительных отношений милиции², выводы которых имеют определенное значение и для характеристики лицензионно-разрешительных отношений полиции. Однако они применимы для исследования данных отношений с учетом тех изменений, которые произошли в лицензионно-разрешительном статусе полиции. Кроме того, в трудах, посвященных лицензионно-разрешительным отношениям милиции, отсутствует единая научная модель ее лицензионно-разрешительных отношений.

В связи с этим возникает необходимость в теоретической разработке научной административно-правовой модели процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции, с учетом действующего законодательства, лицензионно-разрешительной практики полиции, а также опыта и традиций исследования лицензионно-разрешительных отношений милиции.

Исследование процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции тесно связано с формированием их понятия, выявлением наиболее общих черт, особенностей, элементов, структуры, присущих всем их разновидностям. Такой подход к анализу данных процессуальных отношений позволяет, во-первых, подойти к их моделированию с единых методологических позиций; во-вторых, правильно определить их место в лицензионно-разрешительном производстве полиции; в-третьих, выявить их отличия от других процессуальных отношений, участником которых является полиция (процессуальных отношений полиции по делам об административных правонарушениях и т.п.).

За основу разработки понятия и особенностей процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции можно взять сформулированное в теории государства и права определение процессуально-правового отношения как возникающего на основе норм процессуального права (связь субъективного права и юридической обязанности), взятого в единстве с фактическим поведением³, а также разработанные на его основе и соответствующие ему определения административно-процессуальных отношений⁴.

Исходя из данных понятий процессуально-правовых и административно-процессуальных отношений, а также с учетом специфики правового регулирования процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции, под этими отношениями будем понимать урегулированную процессуальными нормами лицензионно-разрешительную связь, складывающуюся между полицией (ее уполномоченными органами) и другими субъектами по вопросу о выдаче полицией тех лицензий и разрешений, которые отнесены к ее ведению законом.

² См., например: *Кондратьев С. М.* Содержание и правовая регламентация лицензионного производства в органах внутренних дел : учеб. пособие. Челябинск, 2002. С. 40–55 ; *Луговская Л. В.* Лицензионная деятельность милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2000. С. 12.

³ См.: *Лукиянова Е. Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 204.

⁴ См., например: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право : учебник. СПб., 2004. С. 145.

Особенности процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции наиболее ярко выражаются в специфике их предпосылок, места и роли в лицензионно-разрешительном производстве полиции, нормативно-правовой основы, власти, субъектов, содержания и объектов. Кратко рассмотрим эту специфику.

Предпосылками лицензионно-разрешительных отношений полиции выступают их лицензионно-разрешительные юридические факты. Эти факты устанавливаются нормами права, регулирующими процессуальные лицензионно-разрешительные отношения полиции; выступают в виде самостоятельного юридического, фактического состава процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции; представляют систему, состоящую из нескольких однородных групп юридических фактов, которые необходимы для разрешения полицией вопроса о выдаче лицензий и разрешений, отнесенных к ее ведению законом. Анализ норм, регулирующих предпосылки процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции и практики их применения, свидетельствует о том, что:

1. Вывод юридической науки о включении материальных юридических фактов в систему предпосылок процессуальных отношений не может быть полностью и безоговорочно применен при характеристике предпосылок процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции. Специфика этих отношений исключает из системы их юридических фактов конкретные материальные отношения, поскольку в реальной жизни процессуальные лицензионно-разрешительные отношения полиции предшествуют возникновению конкретных материальных отношений, связанных с ними (например, право уполномоченного субъекта на приобретение оружия может быть фактически им реализовано только после соответствующего процессуального решения полиции). При этом в реальной лицензионно-разрешительной практике полиции ее процессуальные лицензионно-разрешительные отношения сами выступают юридической предпосылкой соответствующих фактических материальных отношений.

2. Исходными в системе юридических фактов, опосредующих процессуальные лицензионно-разрешительные отношения полиции, выступают действия их участников (обращение инициатора с заявлением в полицию о выдаче соответствующего разрешения или лицензии, прием уполномоченным лицом полиции у заявителя документов и т.д.). Они являются процессуальным основанием для принятия уполномоченным органом (должностным лицом) полиции соответствующего решения. Главенствующее место в рассматриваемой системе юридических фактов принадлежит процессуальным лицензионно-разрешительным документам полиции (например, мотивированному заключению полиции о лицензировании приобретения оружия, мотивированному заключению полиции о торговле оружием и т.д.), так как в них оформляется властное волеизъявление ее уполномоченных органов и должностных лиц и происходит объективизация результатов, достигнутых в ходе процессуальных лицензионно-разрешительных отношений. Юридические состояния

(например, гражданство Российской Федерации и возраст заявителя), а также процессуальные сроки (например, срок выдачи лицензии на приобретение оружия) имеют второстепенное подчиненное значение потому, что выполняют роль юридических фактов процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции в совокупности с другими их юридическими фактами.

Рассматривая место и роль процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции в лицензионно-разрешительном производстве полиции, будем исходить из выводов юридической науки, относящих процессуально-правовые отношения к самостоятельному явлению в составе процессуального производства⁵. В соответствии с ним будем рассматривать процессуальные лицензионно-разрешительные отношения полиции как относительно самостоятельный компонент состава лицензионно-разрешительного производства полиции, который сегодня складывается и применяется на основе Федерального закона «О полиции» и других нормативно-правовых актов, регулирующих его отношения.

При определении места рассматриваемых процессуально-правовых отношений в составе названного процессуального производства целесообразнее использовать такие категории материалистической диалектики, как содержание и форма. Их изучение и применение к характеристике процессуальных лицензионно-разрешительных отношений полиции говорит о том, что в составе лицензионно-разрешительного производства полиции его лицензионно-разрешительные отношения подпадают под признаки внутренней формы явления, которым в данном случае выступает лицензионно-разрешительное производство полиции. Как внутренняя форма этого производства лицензионно-разрешительное отношение полиции выполняет определенную роль, а именно выражает те связи, которые возникают, развиваются и прекращаются в этом производстве, обеспечивают процессуальное взаимодействие его участников друг с другом, придают ему должную процессуальную целенаправленность, упорядоченность, последовательность и создают необходимые предпосылки для законного разрешения полицией вопросов, возникающих в ходе выдачи лицензии и разрешения.

Нормативно-правовая основа лицензионно-разрешительных отношений полиции состоит из большого числа различных по наименованию, юридической силе и форме нормативно-правовых актов, выражающих группы норм или даже одно правило поведения, регулирующее лицензионно-разрешительное отношение полиции (федеральные законы «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ, Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. и т.д.).

В последнее время ведется активная и целенаправленная работа по приведению этого законодательства в соответствие с требованиями вре-

⁵ См.: Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшинева. Харьков, 1986. С. 91.

мени. Так, по инициативе Президента Российской Федерации в феврале 2011 г. был принят Федеральный закон «О полиции», закрепивший правовой статус полиции, в том числе возложивший на нее, как уже отмечалось, обязанности по выдаче разрешений и лицензий. В марте 2011 г. Президент Российской Федерации принял пакет указов, регулирующих вопросы организации и деятельности полиции, без которых практическое осуществление лицензионной деятельности полиции было бы невозможным.

Анализ нормотворческой работы по вопросам правового регулирования лицензионно-разрешительных отношений полиции показывает, что правотворческие органы стремятся создать надежную правовую основу этих отношений и обеспечить тем самым необходимые юридические условия реализации соответствующих прав субъектов, о которых говорит закон (права на оружие, права на торговлю оружием и т.д.). Однако стратегические цели совершенствования правового регулирования лицензионно-разрешительных отношений полиции еще не решены, хотя бы потому, что действующая система нормативно-правовых актов, регулирующих лицензионно разрешительные отношения полиции, включает в себя чрезмерное число подзаконных нормативно-правовых актов, что не соответствует стремлению нашего общества к «диктатуре» правового закона, а нормы этих актов не кодифицированы.

Названные и другие недостатки правового регулирования лицензионно-разрешительных отношений могут быть устранены посредством подготовки и принятия Федерального закона «О лицензионно-разрешительной деятельности полиции Российской Федерации», составной частью которого может стать раздел «Лицензионно-разрешительное производство полиции». В нем необходимо решить, наряду с другими проблемами, вопросы лицензионно-разрешительного производства полиции и проблемы лицензионно-разрешительных отношений полиции. Например, сформулировать их общее понятие, определить виды и правовой статус их субъектов.

Властный характер лицензионно-разрешительных отношений полиции выражается главным образом в том, что уполномоченные органы и должностные лица полиции действуют в этих отношениях от имени и по поручению государства; выполняют публичные задачи; принимают решения, обязательные для других участников этих отношений; обладают государственно-властными полномочиями (принимать у заявителей документы, устанавливать личность заявителей и т.д.).

Специфика динамизма лицензионно-разрешительных отношений полиции, во-первых, заключается в том, что в этих отношениях полиция не вправе инициировать их возникновение. Они возникают по желанию заявителей (инициаторов) всех тех, кому закон предоставляет право получать в полиции лицензию и разрешение (граждане Российской Федерации, имеющие право на приобретение оружия и т.д.). Во-вторых, лицензионно-разрешительные отношения полиции выражают содержание трех групп стадий: 1) стадий выдачи полицией лицензий и разрешений

на оружие; 2) стадий выдачи полицией лицензий на частную сыскную и охранную деятельность; 3) стадий выдачи полицией разрешений в области дорожного движения.

К субъектам лицензионно-разрешительных отношений полиции можно, исходя из соответствующих положений юридической науки и с учетом специфики их правового регулирования, отнести тех лиц, которые наделены нормами права процессуальной лицензионно-разрешительной правосубъектностью и реально участвуют в этих отношениях.

Процессуальная лицензионно-разрешительная правосубъектность субъектов лицензионно-разрешительных отношений полиции есть предпосылка их участия в этих отношениях, которая охватывает понятие процессуальной правосубъектности и процессуальной лицензионно-разрешительной деятельности.

Процессуальная лицензионно-разрешительная правоспособность субъекта процессуальных лицензионно-разрешительных отношений — это установленная нормами права возможность этих субъектов иметь соответствующие процессуальные права. Так, заявитель (инициатор) вправе подавать в полицию заявления о лицензировании и разрешении, получать от полиции информацию о ходе рассмотрения своих документов и т.д.

Процессуальная лицензионно-разрешительная дееспособность субъектов лицензионно-разрешительных отношений полиции есть урегулированная нормами права способность осуществлять свои процессуальные лицензионно-разрешительные права, исполнять процессуальные лицензионно-разрешительные обязанности.

Рассмотрение вопроса о субъектах лицензионно-разрешительных отношений полиции предполагает и исследование их состава.

Для субъектов отношений лицензионно-разрешительного производства полиции характерна их классификация исходя из той процессуальной роли, которую они играют в лицензионно-разрешительном производстве полиции. Этот критерий позволяет выделить три вида участников лицензионно-разрешительных отношений полиции: 1) инициаторы (заявители); 2) лидирующие субъекты; 3) субъекты, содействующие полиции в лицензировании и разрешении.

Инициаторы (заявители) отношений лицензионно-разрешительного производства полиции — это лица, которые инициируют возникновение названных отношений в целях достижения своего личного интереса (получения соответствующей лицензии или разрешения). Ими могут быть те физические и юридические лица, о которых говорят нормы, регулирующие отношения лицензионно-разрешительного производства полиции (граждане Российской Федерации, иностранные граждане и т.д.).

Лидирующими субъектами отношений лицензионно-разрешительного производства полиции выступают органы и должностные лица полиции, которые принимают официальные решения по вопросам выдачи лицензий и разрешений и действуют в целях достижения публичного процессуального интереса. К ним относятся уполномоченные законом: 1) органы и должностные лица лицензионно-разрешительной службы полиции;

А. Н. Собин. Процессуальные лицензионно-разрешит. отношения полиции...

2) органы и должностные лица полиции, обеспечивающие безопасность дорожного движения.

Субъекты, содействующие полиции в лицензировании и разрешении – это органы и учреждения, располагающие необходимой лицензионно-разрешительной информацией и обязанные предъявлять ее полиции по ее запросам.

Рассмотрим содержание лицензионно-разрешительных отношений полиции. В юридической литературе под содержанием процессуальных отношений понимают связь субъектов этих отношений, воплощенную в субъективных правах и субъективных обязанностях, юридических полномочиях, юридической ответственности, и соответствующего им фактического поведения⁶. Исходя из сказанного, под содержанием рассматриваемых отношений будем понимать субъективные права, юридические обязанности и полномочия их субъектов, меры обеспечения лицензионно-разрешительного производства полиции и фактическое поведение этих субъектов.

Содержание лицензионно-разрешительных отношений полиции характеризует динамизм и поступательное развитие. Это в свою очередь определяет то, что объем составляющих содержание компонентов рассматриваемого отношения (субъективные права, юридические обязанности, полномочия и меры обеспечения) не бывает стабильным. Они изменчивы на всем протяжении лицензионно-разрешительного производства полиции.

Для возникновения рассматриваемых отношений, как уже отмечалось, характерно заявление инициатора (заявителя) – физического лица или соответствующей организации и т.д. Поэтому, прежде всего, необходимо выделить права и обязанности инициатора (заявителя). К сожалению, в действующем законодательстве нет общей нормы ни о его правах, ни о его обязанностях. Они сформулированы попутно в нормах, регулирующих другие вопросы лицензионно-разрешительного производства полиции.

В то же время для отношений лицензионно-разрешительного производства полиции, как и для любого административно-процессуального отношения, характерно обязательное участие властного (лидирующего) субъекта, к которому закон отнес лицензионно-разрешительные органы полиции и соответствующие службы и подразделения полиции, обеспечивающие безопасность дорожного движения. Они наделены достаточно широким объемом процессуальных полномочий, необходимых им для разрешения дел лицензионно-разрешительного производства полиции.

Каковы меры обеспечения лицензионно-разрешительного производства полиции? В административно-правовой литературе главным образом исследуются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Что касается вопроса мер обеспечения лицензионно-разрешительного производства полиции, то он до сих пор

⁶ См.: Лукьянова Е. Г. Указ. соч. С. 219.

не только не рассмотрен, но и не выделен учеными административного права в самостоятельную проблему.

Исследование мер обеспечения лицензионно-разрешительного производства полиции – непростая задача административно-правовой науки, требующая самостоятельного анализа. Поэтому мы лишь обозначим подход к исследованию этих мер.

Опираясь на труды ученых-юристов, посвященных мерам обеспечения юридического процесса и производств⁷, а также анализ законодательства о лицензионно-разрешительных отношениях полиции, можно сделать вывод о том, что эти меры делятся, исходя из времени и сферы их применения, на две группы: 1) меры обеспечения, применяемые в рамках рассматриваемых (лицензионно-разрешительных) отношений полиции (приостановление выдачи лицензии и разрешения; отказ в выдаче лицензии и разрешения; исправление технических ошибок в лицензионно-разрешительных документах и т.д.); 2) меры обеспечения, которые применяются в постлицензионно-разрешительных отношениях полиции (контроль полиции за соблюдением лицами, получившими лицензии и разрешения действующего законодательства, привлечение их к административной ответственности за соответствующие нарушения и т.д.).

Определим объект лицензионно-разрешительных отношений полиции. В юридической литературе сложилось два подхода к рассмотрению объекта процессуального отношения. Первый (логический) подход к объекту процессуального отношения относит то, на что направлены субъективные права и субъективные обязанности и на что они воздействуют⁸. Второй (плюралистический) подход утверждает, что объектом процессуального отношения выступает то, по поводу чего возникает процессуальное отношение⁹.

Для характеристики объекта лицензионно-разрешительных отношений полиции целесообразно исходить из плюралистической теории объекта правовых отношений, так как она, на наш взгляд, создает необходимые научные предпосылки правильного решения вопроса о нем в рассматриваемых отношениях.

Опираясь на плюралистический подход к исследованию объекта правового отношения, под объектом лицензионно-разрешительного производства будем понимать то, по поводу или в связи с чем оно возникает.

⁷ См., например: *Липатов Э. Г., Филатова А. В., Чанов С. Е.* Административная ответственность : учебно-практ. пособие. М., 2010. С. 222–271 ; *Росинский В. В.* Административная ответственность : курс лекций. М., 2004. С. 182–284, и др.

⁸ *Аксененок Е. А.* Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 78 ; *Иоффе С. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л., 1949. С. 82 ; *Петров Г. И.* Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 76 ; *Советское гражданское право.* М., 1950. Т. 1. С. 110–111 ; *Теория государства и права : курс лекций.* 2-е изд. М., 2000. С. 530 ; *Чегет Д. М.* Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 9 ; *Юдельсон К. С.* Советский гражданский процесс. М., 1956. С. 10.

⁹ См.: *Сорокин В. Д.* Указ. соч. С. 116.

Исходя из данного определения, к объектам отношений лицензионно-разрешительного производства полиции можно отнести:

- предметы (служебное и гражданское оружие и боеприпасы к нему);
- вещества: взрывчатые материалы, охотничий порох и т.д.; предприятия, торгующие огнестрельным оружием и боеприпасами к нему и т.д.;
- отдельные виды деятельности: частная сыскная и детективная деятельность, деятельность по продаже оружия и боеприпасов к нему и т.д.

Такова краткая характеристика лицензионно-разрешительных отношений полиции. Они занимают относительно самостоятельное место в системе административных процессуальных отношений полиции, так как им присуща специфика, о которой шла речь в данной статье, а их дальнейшее развитие предполагает совершенствование их правового регулирования.

Белгородский юридический институт МВД России

Собин А. Н., аспирант кафедры управления, административного права и административной деятельности ОВД

E-mail: o-popov@bsu.edu.ru

Тел.: 8 (4722) 38-66-57, 8-910-32-62-816

Belgorod Law Institute of the Interior in Russia

Sobin A. N., Post-graduate Student of the Management, Administrative Law and Administrative Activity Department of the Interior

E-mail: o-popov@bsu.edu.ru

Тел.: 8 (4722) 38-66-57, 8-910-32-62-816