

Санкт-Петербургский государственный университет

Юридический факультет

На правах рукописи

Дмитрикова Екатерина Александровна

**Особенности правового регулирования лицензирования
предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли**

Специальность 12.00.14 — административное право;
финансовое право, информационное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2011

Работа выполнена на кафедре государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор Шевелева Наталья Александровна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор Козырин Александр Николаевич

Национальный исследовательский
университет Высшая школа экономики

кандидат юридических наук

Тарибо Евгений Васильевич

Конституционный Суд РФ

Ведущая организация Юридический институт Сибирского
федерального университета

Защита состоится «__»_____2011 г. в ____ часов ____ минут на заседании совета Д 212.232.63 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете (199026, Санкт-Петербург, Васильевский остров, 22-я линия, д.7. Зал заседаний Учёного совета (ауд.64).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Максима Горького Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Университетская наб., д.7-9)

Автореферат разослан «__»_____2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В.В.Лукьянов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На протяжении последнего десятилетия сложилась система подзаконного регулирования лицензирования внешнеторговой деятельности в силу того, что Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на лицензирование в сфере внешней торговли.

В настоящий момент наметился иной подход к установлению правил осуществления внешнеторгового лицензирования. Правовые основы регулирования лицензирования в сфере внешней торговли сформировались на наднациональном уровне в результате участия России в Таможенном союзе ЕврАзЭС.

Обоснование вывода о том, что лицензирование в сфере внешней торговли не является частным случаем лицензирования деятельности, приобрело особое значение с принятием Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», положениями которого внешняя торговля не отнесена к числу лицензируемых видов деятельности.

Особенность лицензирования внешнеторговой деятельности проявляется не только в установлении отличающегося порядка осуществления лицензирования, но, прежде всего, в другом содержании исследуемого административно-правового средства регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

В этой связи возникает необходимость определения правовой основы регулирования внешнеторгового лицензирования, которая обеспечила бы баланс интересов субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере внешней торговли, интересов общества и государства, с учетом положений международных соглашений.

Степень научной разработанности темы исследования. Широкий круг авторов, которые в той или иной мере касались проблем правового регулирования лицензирования, свидетельствует об их актуальности.

Интерес к лицензированию предпринимательской деятельности проявляют ученые-цивилисты, например, Ж. А. Ионова, О. С. Соболев, Р. Ю. Хуторецкий.

В административно-правовой плоскости лицензирование рассматривается как самостоятельный институт. Например, исследования М. А. Агаповой «Институт лицензирования в административном праве» (Москва, 2006), К. И. Костылевой «Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности» (Москва, 2005). Как форма деятельности органов исполнительной власти лицензирование рассматривается в работах Т. В. Куликовой «Лицензирование как форма реализации исполнительной власти» (Ростов-на-Дону, 2007), Ю. С. Юрьевой «Лицензирование как форма деятельности органов исполнительной власти» (Саратов, 2008).

Ряд работ сосредоточен на анализе отдельных аспектов лицензирования предпринимательской деятельности. Например, в отношении определенного вида деятельности — А. В. Константинов «Административно-правовое регулирование лицензирования деятельности кредитных организаций в России» (Москва, 2007); А. С. Калинина «Правовые основы лицензирования в сфере связи» (Москва, 2009) или лицензионной деятельности отдельных органов исполнительной власти — В. И. Сургутсков «Лицензионно-разрешительный надзор милиции» (Омск, 2008).

Теория правового регулирования лицензионных правоотношений исследована А. Б. Багандовым, А. В. Гуциным, А. И. Орловым, Д. В. Осинцевым, Е. И. Спектор.

Отдельные аспекты лицензирования освещены в работах В. Геллхорна, С. Дэвида, Р. Симпсона и других зарубежных авторов.

Вместе с тем в российской юридической литературе отсутствуют исследования, которые освещали бы специально и целостно лицензирование предпринимательской деятельности с учетом его универсальных и особенных характеристик, исходя из внешнеторговой сферы ее осуществления.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выявление и анализ особенностей правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли, которые проявляются как на уровне сущностных характеристик внешнеторгового лицензирования, так и в установленном порядке его осуществления.

Для достижения обозначенной цели ставятся следующие задачи:

- разработать понятийный аппарат, необходимый для исследования теоретических аспектов лицензирования предпринимательской деятельности;
- определить специфику контрольной деятельности лицензирующих органов в зависимости от сферы ее осуществления;
- охарактеризовать особенности лицензионных правоотношений, обосновать их административно-правовую природу;
- проанализировать основные этапы становления правовых основ внешнеторгового лицензирования и отразить тенденции развития;
- установить особенности порядка осуществления лицензирования внешнеторговой деятельности и причины, их обуславливающие;
- проанализировать влияние международных интеграционных процессов в исследуемой сфере на формирование основ правового регулирования внешнеторгового лицензирования;
- обобщить судебную и административную практику по исследуемой проблеме;
- разработать и обосновать комплекс предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы лицензирования предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли.

Объектом диссертационного исследования является система общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением лицензирования в сфере внешней торговли.

Предмет исследования составляют нормативно-правовые акты, регулирующие административно-правовые аспекты внешнеторгового лицензирования, положения международных соглашений по вопросам лицензирования в сфере внешней торговли, судебная практика по исследуемой проблеме.

Методологическая основа диссертации. При проведении диссертационного исследования применялись такие общенаучные методы, как диалектический, системный, логический, аналитический, моделирования, а также частнонаучные методы познания (сравнительно-правовой, формально-юридический).

Теоретическую основу диссертации составляют научные труды по административному, гражданскому, коммерческому праву, а также по теории государства и права. В процессе исследования были проанализированы работы А. Б. Агапова, С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, Ю. К. Валяева, Ю. М. Козлова, А. Н. Козырина, А. В. Мартынова, Н. И. Матузова, И. В. Пановой, Л. Л. Попова, В. Ф. Попондопуло, Б. В. Россинского, В. Д. Сорокина, А. М. Тарасова, К. Ю. Тотьева, Ю. А. Тихомирова и других ученых.

Учитывая специфику темы диссертации, автором проанализированы работы, посвященные проблемам правового регулирования внешнеторговой деятельности. В их числе исследования С. А. Алексеева, И. Н. Герчиковой, С. В. Калашникова, В. В. Кудашкина, А. Ф. Ленартович, М. А. Пивоваровой, Л. Б. Пожидаевой, В. В. Покровской, Е. Ф. Прокушева, А. А. Смирнова, Т. Н. Трошкиной и других авторов.

Эмпирическую основу исследования составляют нормативно-правовые акты, положения международных соглашений, регулирующие отношения, возникающие в связи с осуществлением внешнеторгового лицензирования,

решения Конституционного Суда Российской Федерации и результаты обобщения судебной практики по исследуемой проблеме.

В работе использован зарубежный законодательный опыт регулирования внешнеторгового лицензирования.

Научная новизна диссертационной работы — в самом подходе к исследованию внешнеторгового лицензирования как самостоятельного административно-правового средства регулирования предпринимательской деятельности, а не вида лицензирования в смысле положений Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Новизна исследования обусловлена также тем, что в работе проанализированы сформировавшиеся в результате участия России в Таможенном союзе ЕврАзЭС наднациональные правовые акты, устанавливающие порядок осуществления внешнеторгового лицензирования.

Выявленные особенности правового регулирования лицензирования внешнеторговой деятельности продиктованы спецификой сферы ее осуществления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на внутреннем рынке, посредством лицензирования реализуется государственный контроль в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензии следует рассматривать как предварительный контроль возможности соблюдения соискателями лицензии лицензионных условий. Последующий контроль нацелен на проверку соблюдения лицензионных требований в процессе осуществления лицензируемого вида деятельности.

В сфере внешней торговли посредством лицензирования устанавливается ограничение экспорта и (или) импорта отдельных категорий

товаров как в интересах общества и государства, так и выполнения международных обязательств, а также обеспечения баланса товарооборота для защиты отечественного рынка.

2. Под административно-лицензионным правоотношением следует понимать урегулированное нормами административного права общественное отношение, которое характеризуется наличием субъекта, реализующего от имени государства контроль деятельности юридического лица и индивидуального предпринимателя путем официального удостоверения способности безопасного исполнения лицензируемого вида деятельности и последующего контроля за ее осуществлением без ущерба интересам общества и государства.

3. Условием допуска соискателей лицензии к осуществлению лицензируемого вида деятельности на внутреннем рынке является соблюдение лицензионных условий.

В сфере внешней торговли существующий порядок не позволяет гарантировать предоставление внешнеторговой лицензии хозяйствующему субъекту и в том случае, когда заявителем представлены все необходимые документы. Принятие лицензирующим органом решения о допуске заявителя к осуществлению лицензируемых экспортно-импортных операций зависит от особенностей товара, наличия внешнеторгового контракта, результатов предыдущего участия во внешнеторговых отношениях, установления количественных ограничений, необходимости выполнения Российской Федерацией международных обязательств.

4. Лицензии, предоставляемые хозяйствующему субъекту, для осуществления отдельного вида деятельности на внутреннем рынке, не различаются. В сфере внешней торговли в отношении одного и того же вида товара, оборот которого подлежит лицензированию, объем специальной правосубъектности ограничивается дифференцированно в зависимости от вида внешнеторговой лицензии.

5. Решение о приостановлении действия внешнеторговой лицензии может быть принято во внесудебном порядке — лицензирующим органом, не зависимо от того, привлечен или нет к административной ответственности владелец лицензии. Решение о прекращении действия внешнеторговой лицензии может быть принято лицензирующим органом при отсутствии нарушений со стороны владельца лицензии, что не позволяет гарантировать защиту интересов участников внешнеторговой деятельности.

Краткосрочный характер действия внешнеторговой лицензии выступает аргументом в пользу сохранения внесудебного прекращения и приостановления действия внешнеторговой лицензии при условии уточнения порядка принятия соответствующих решений: основания приостановления и прекращения действия внешнеторговой лицензии должны быть дифференцированы; следует исключить безусловную возможность приостановления действия внешнеторговой лицензии по инициативе заявителя; при наличии оснований прекращения действия внешнеторговой лицензии принятие соответствующего решения должно быть обязанностью, а не правом уполномоченного органа.

6. Отсутствие гарантий переоформления внешнеторговой лицензии, возможность прекращения ее действия при наличии нарушений, допущенных при выдаче внешнеторговой лицензии, являются причинами, препятствующими исполнению контрактных обязательств или заключению внешнеторгового контракта. Таким образом, негативные последствия имущественного характера наступают для субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих таковую добросовестно. Это противоречит положениям статей 8 и 34 Конституции Российской Федерации.

7. В отсутствие федерального закона порядок осуществления лицензирования в сфере внешней торговли регулируется одновременно подзаконными актами Российской Федерации и положениями соглашений, действующих в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС. В этой связи нет необходимости сохранения подзаконного регулирования, тем более что в

подзаконных актах и положениях союзных соглашений обнаружена рассогласованность правового регулирования отдельных лицензионных мероприятий в сфере внешней торговли.

8. Законодательно установленный порядок организации и осуществления лицензионного контроля не распространяется на внешнеторговое лицензирование. Выбор адекватного механизма лицензионного контроля для внешнеторговой сферы осложняется краткосрочностью действия внешнеторговых лицензий и тем, что наряду с лицензирующими органами процесс исполнения внешнеторговой лицензии контролируют таможенные органы.

В этой связи следует установить основания и предмет проведения контрольных мероприятий в отношении заявителя и владельца внешнеторговой лицензии; определить нарушения лицензионных условий, которые являются основаниями прекращения действия внешнеторговой лицензии; ограничить возможность принятия решения о признании внешнеторговой лицензии недействительной после ее исполнения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Выявленные особенности лицензирования внешнеторговой деятельности дополняют существующие разработки по исследуемой теме и могут служить теоретической основой для ее дальнейшей разработки.

Результаты сравнительного анализа правового регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой на внутреннем рынке и в сфере внешней торговли, посредством лицензирования могут быть использованы для приведения норм национального законодательства в соответствие с положениями международных соглашений по вопросам внешнеторгового лицензирования.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования прошли апробацию на теоретическом семинаре заседания отделения Российского философского общества и отражены в монографии

«Развитие государства и права России: история и современность» (статья в коллективной монографии).

Основные положения диссертации докладывались автором на международных и межрегиональных научно-практических конференциях в период с 2004 по 2010 г.

Результаты исследования были отмечены на Международном конкурсе научно-исследовательских работ «Государственное управление в XXI веке» (Санкт-Петербург, 2008).

Отдельные выводы диссертации использованы при подготовке курса лекций по дисциплине «Административное право» для студентов Санкт-Петербургского им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность избранной темы, проанализирована степень научной разработанности проблемы, определены объект и предмет исследования, его цели и задачи, методология, обоснована научная новизна диссертации, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указана научная и практическая значимость работы, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретические основы лицензирования предпринимательской деятельности» состоит из двух параграфов.

В *первом параграфе «Понятие лицензирования»* дана характеристика лицензирования как административно-правового средства государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Обращение к зарубежному законодательному опыту регулирования лицензирования подтверждает возможность существования заявительной модели лицензирования, при которой полномочия лицензирующих органов ориентированы на текущий контроль деятельности лицензиата.

В странах СНГ аналогично российскому законодательству имеет место разрешительная модель лицензирования. Принимая решение о предоставлении лицензии, лицензирующие органы обеспечивают предварительный контроль, удостоверяя способность соискателя лицензии осуществлять лицензируемый вид деятельности без ущерба интересам общества и государства. В рамках последующего контроля лицензирующие органы проверяют соблюдение лицензиатом лицензионных требований в процессе осуществления деятельности. Анализ нормативных положений, изучение сложившейся судебной практики позволили сформулировать вывод о недопустимости установления лицензионных условий и требований ведомственными актами и законодательством субъектов Российской Федерации.

Введение лицензирования требует соблюдения положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. В этой связи в работе критикуется допускаемое Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» подзаконное регулирование перечня видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и предлагается включить данные виды деятельности в положения федерального закона. Такой подход согласуется с решениями Конституционного Суда РФ о регулировании отношений, связанных с ограничением реализации конституционных прав.

Проведенное диссертантом исследование сформировавшихся позиций в определении правовой природы лицензирования позволило обобщить аргументы сторонников различных подходов к решению данного вопроса. Опираясь на предметный подход, автор обосновывает административно-правовую принадлежность норм, регулирующих лицензирование предпринимательской деятельности. Отстаивание гражданско-правовой природы лицензирования в ряде решений Верховного Суда РФ диссертант объясняет стремлением обосновать регулирование лицензирования исключительно на федеральном уровне в соответствии с пунктом «о» статьи 71 Конституции РФ. В этой связи автором предложен вариант законодательной формулировки цели лицензирования, который позволит, опираясь на положения части 3 статьи 55, п. «в», «м» статьи 71 Конституции РФ, аргументировать федеральную компетенцию в регулировании лицензирования, не искажая его правовую природу.

Сформулированные выводы позволили определить лицензирование предпринимательской деятельности как административно-правовое средство государственного контроля, законодательно установленное в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, претендующих на осуществление и осуществляющих лицензируемые виды деятельности, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав

и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В заключительных положениях параграфа отмечено, что выявленные проблемные вопросы регулирования лицензирования с принятием Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» решены отчасти.

Во *втором параграфе «Административно-лицензионное правоотношение: понятие, признаки»* характеризуются отношения, складывающиеся в связи с осуществлением лицензирования предпринимательской деятельности.

С учетом положений законодательства субъектов Российской Федерации в работе сравниваются федеральная и региональная модели организации системы лицензирующих органов.

Характеризуя субъектный состав, автор отмечает, что традиционная классификация лицензирующих органов не позволяет включить в нее субъектов, наделенных властными полномочиями в рассматриваемой сфере. Например, Центральный банк РФ, в отношении которого Конституционный Суд РФ подтвердил право осуществления лицензионных мероприятий, в том числе полномочий внесудебного отзыва лицензии.

Дискуссионный вопрос о возможном изменении субъектного состава административно-лицензионных правоотношений за счет профессионального саморегулирования в работе был исследован с учетом сформировавшихся научных подходов к его разрешению; позиции Конституционного Суда РФ о соразмерности замены лицензирования механизмом обеспечения стандартов профессиональной деятельности; зарубежного опыта.

Ряд положений параграфа касается статуса невластных субъектов. Установлено, что основанием определения круга соискателей лицензии, исходя из организационно-правовой формы, должен быть только закон, вне зависимости от вида лицензируемой деятельности.

Соискатели лицензии вынуждены вступать в отношения, обозначенные в параграфе как «предлицензионные», так как они выходят за рамки административно-лицензионных правоотношений, но являются обязательным условием их возникновения. Для защиты интересов соискателя лицензии предложено регламентировать методику определения размера оплаты за оказание государственных услуг в рамках предлицензионных мероприятий положением о лицензировании соответствующего вида деятельности.

В параграфе характеризуется объект административно-лицензионного правоотношения.

С учетом сделанных выводов административно-лицензионное правоотношение определено диссертантом как урегулированное нормами административного права общественное отношение, которое характеризуется наличием субъекта, реализующего от имени государства контроль деятельности юридического лица и индивидуального предпринимателя путем официального удостоверения безопасности исполнения лицензируемого вида деятельности и последующего контроля за ее осуществлением без ущерба интересам общества и государства.

В заключительных положениях параграфа сформулированы направления совершенствования правовых основ административно-лицензионных правоотношений, отражены наметившиеся с принятием Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» изменения в правовом регулировании.

Вторая глава «Организационно-правовые основы лицензирования предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Понятие внешнеторгового лицензирования»* диссертант формулирует понятие внешнеторгового лицензирования, опираясь на выявленные отличительные характеристики.

Во-первых, в работе сделан вывод о том, что посредством внешнеторгового лицензирования устанавливается ограничение экспорта и (или) импорта отдельных категорий товаров. К таковым следует относить количественные ограничения; ограничение круга субъектов, допущенных к экспорту/импорту отдельных категорий товаров; ограничение круга субъектов, получающих льготные условия по уплате обязательных платежей.

Тогда как посредством лицензирования деятельности, не связанной с экспортом/импортом, обеспечивается контроль деятельности хозяйствующих субъектов, допущенных к осуществлению лицензируемого вида деятельности, а не ограничение круга субъектов.

В отсутствие законодательного определения внешнеторгового лицензирования выводы основаны на положениях подзаконных актов и соглашений Таможенного союза ЕврАзЭС.

Во-вторых, установлено, что лицензированию подлежит не вся деятельность по экспорту и импорту, а только та ее часть, которая связана с оборотом определенной категории товаров. Тогда как лицензирование отдельного вида деятельности, не связанного с экспортно-импортными операциями, осуществляется целиком и не может осуществляться в части.

Отмечено, что перечень видов деятельности, осуществление которых на внутреннем рынке подлежит лицензированию, установлен федеральным законом. Тогда как категории товаров, экспорт и (или) импорт которых подлежит лицензированию, определяются соответствующим решением Комиссии Таможенного союза, в силу чего перечень таких товаров формируется с учетом интересов всех государств-участников Таможенного союза.

В-третьих, введение лицензирования в сфере внешней торговли с целью предотвращения неблагоприятного воздействия на безопасность государства, жизнь или здоровье граждан, имущество физических или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество, окружающую среду, жизнь или здоровье животных и растений является

обобщающей целью с лицензированием деятельности, не связанной с экспортом/импортом товаров.

Кроме того, посредством внешнеторгового лицензирования достигаются следующие цели.

Предоставление исключительного права посредством внешнеторгового лицензирования. Перечень категорий товаров, условия предоставления исключительной внешнеторговой лицензии могут быть установлены только федеральным законом (например, при осуществлении экспорта газа).

Введение временных количественных ограничений посредством внешнеторгового лицензирования позволяет обеспечить баланс товарооборота и, вместе с тем, порождает проблему соблюдения конституционных принципов правового регулирования экономической сферы. Это подтверждает обобщение судебной практики по спорам, возникающим при распределении внешнеторговых лицензий.

Обеспечение выполнения Российской Федерацией международных обязательств в отличие от других случаев введения внешнеторгового лицензирования не обусловлено исключительно интересами национального характера. В работе приведены международные конвенции, устанавливающие соответствующие обязательства.

В-четвертых, если лицензии, предоставляемые для осуществления отдельного вида деятельности на внутреннем рынке, не различаются, то в сфере внешней торговли в отношении одного и того же вида товара, оборот которого подлежит лицензированию, объем специальной правосубъектности ограничивается дифференцированно в зависимости от вида внешнеторговой лицензии. Исключительная лицензия ограничивает наименование товара, в отношении которого осуществляется экспорт и (или) импорт, генеральная и разовая лицензии содержат еще и количественные ограничения экспорта и (или) импорта. Кроме того, выдаче разовой лицензии должно предшествовать заключение контракта, условием которого является экспорт

и (или) импорт товара, в чем проявляется взаимообусловленность публичных и частноправовых обязательств.

В-пятых, отличительной особенностью внешнеторгового лицензирования является краткосрочный характер выданной лицензии. Тогда как хозяйствующему субъекту, осуществляющему деятельность на внутреннем рынке, лицензия выдается минимум на пять лет, а в ближайшей перспективе ее действие станет бессрочным. Срочный характер внешнеторгового лицензирования обусловлен динамичным изменением внешнеторгового сектора, в том числе условий введения лицензирования предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере.

Опираясь на выявленные характеристики, внешнеторговое лицензирование определено как средство государственного регулирования, устанавливаемое в целях ограничения экспорта и (или) импорта отдельных категорий товаров как в интересах общества и государства, так и выполнения международных обязательств, а также обеспечения баланса товарооборота для защиты отечественного рынка.

Во *втором параграфе «Правовое регулирование лицензирования внешнеторговой деятельности»* исследуется формирование правовых основ лицензирования внешнеторговой деятельности.

Проведенный анализ позволил выявить следующее.

1. В период становления внешнеторгового сегмента предпринимательской деятельности внешнеторговое лицензирование носило выраженный экспортоориентированный характер. Со временем изменение содержания подзаконных актов, регулирующих лицензирование экспорта и (или) импорта, обусловило отступление от исключительного ограничения экспорта посредством лицензирования и обращение к импорту, что больше соответствует мировой практике применения внешнеторгового лицензирования.

2. Первоначально лицензирование в сфере внешней торговли вводилось параллельно с квотированием. В настоящее время ограничение

соблюдения количественных ограничений не единственная цель внешнеторгового лицензирования, поэтому лицензирование с квотированием применяется в отдельных случаях.

3. Правовое регулирование внешнеторгового лицензирования остается неоднородным, в частности, установлены особенности лицензирования операций товаров, в отношении которых осуществляется экспортный контроль. Обобщение судебной практики обнаруживает проблему ошибочного отнесения решением правоприменительных органов (как правило, таможенных органов) товаров к категории подлежащих экспортному контролю и, соответственно, лицензированию.

4. Результатом участия России в Таможенном союзе ЕврАзЭС стало формирование наднациональных правовых основ регулирования внешнеторгового лицензирования. В этой связи в параграфе рассматривается вопрос о соотношении юридической силы решений Комиссии Таможенного союза и положений национального законодательства Российской Федерации, регулирующих отдельные аспекты внешнеторгового лицензирования.

5. На протяжении развития правовых основ регулирование внешнеторгового лицензирования не утратило подзаконный характер. В настоящее время в отсутствие федерального закона порядок осуществления лицензирования в сфере внешней торговли регулируется одновременно подзаконными актами Российской Федерации и положениями соглашений, действующих в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС. В этой связи поставлена под сомнение необходимость сохранения подзаконного регулирования, тем более что обнаружена рассогласованность правового регулирования отдельных лицензионных мероприятий в сфере внешней торговли.

В третьем параграфе «Особенности порядка осуществления лицензирования в сфере внешней торговли» выявлены процедурные особенности осуществления внешнеторгового лицензирования.

Ключевой процедурой лицензионных мероприятий в сфере внешней торговли является выдача внешнеторговой лицензии. В отличие от лицензирования деятельности, не связанной с экспортом/импортом, в сфере внешней торговли допускается автоматическое лицензирование. Кроме того, соблюдение лицензионных условий не гарантирует предоставление внешнеторговой лицензии. Соотношение заявительного и разрешительного порядка выдачи документов, необходимых для осуществления экспорта и (или) импорта, по-разному определено соглашениями Таможенного союза ЕврАзЭС и подзаконными актами Российской Федерации.

Отличается процедура переоформления внешнеторговой лицензии. В параграфе рассматривается проблема отсутствия гарантий переоформления внешнеторговой лицензии в случае утраты возможности реализовать право экспорта/импорта товаров по уже полученной лицензии. Сложившаяся судебная практика противоречива, в Определении Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. № 947-О-О отмечено, что данные отношения обусловлены торговой политикой, а потому обязательность переоформления не может быть гарантирована. Диссертант, напротив, полагает, что в случаях утраты возможности реализовать право экспорта/импорта по причинам, не зависящим от владельца лицензии, последнему должна быть предоставлена возможность переоформления внешнеторговой лицензии.

Анализ действующего порядка прекращения и приостановления действия внешнеторговой лицензии обнаруживает следующее: решение о приостановлении может быть принято независимо от того, привлечен или нет к административной ответственности участник внешнеторговой деятельности; прекращение и приостановление действия внешнеторговой лицензии допускается во внесудебном порядке; основания приостановления и прекращения действия внешнеторговой лицензии едины.

В параграфе сделан вывод о том, что краткосрочный характер действия внешнеторговой лицензии выступает аргументом в пользу сохранения внесудебного порядка прекращения и приостановления действия

внешнеторговой лицензии при условии уточнения соответствующего порядка.

Проблемы, возникающие в связи с организацией и осуществлением лицензионного контроля в сфере внешней торговли, обусловлены тем, что регламентированы только последствия контроля (прекращение и приостановление действия лицензии, признание лицензии недействительной). Тогда как порядок лицензионного контроля в сфере внешней торговли не определен.

Возможность признания исполненной внешнеторговой лицензии недействительной порождает негативные последствия имущественного характера для участников внешнеторговой деятельности. Правоприменительная практика складывается не в пользу хозяйствующих субъектов, реализовавших право на льготу по уплате таможенных пошлин на основании разовой внешнеторговой лицензии. Конституционный Суд РФ не усматривает нарушений в сложившейся ситуации, обосновывая решение тем, что условия, препятствующие реализации конституционного права заявителя в общем порядке, отсутствуют. Такой подход представляется спорным, так как отсутствие регулирования оснований признания ранее выданной лицензии недействительной не позволяет защитить интересы тех добросовестных участников внешнеторговой деятельности, которые готовы были участвовать в экспортно-импортных операциях только на льготных условиях.

Третья глава «Особенности правового регулирования лицензирования внешнеторговой деятельности в межгосударственных объединениях и международных организациях» включает три параграфа.

В *первом параграфе «Внешнеторговое лицензирование в соглашениях Таможенного союза ЕврАзЭС»* рассматриваются положения соглашений по вопросам внешнеторгового лицензирования, действующие в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС: Соглашение «О единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран», Соглашение «О правилах

лицензирования в сфере внешней торговли товарами» и Соглашение «О порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран».

Наличие единых правил осуществления внешнеторгового лицензирования для государств-участников Таможенного союза не исключает регулирования отдельных аспектов внешнеторгового лицензирования положениями национального законодательства. Кроме того, допускается введение внешнеторгового лицензирования в одностороннем порядке государством-членом Таможенного союза.

В этой связи актуален вопрос о соотношении актов Таможенного союза и национальных актов, устанавливающих порядок осуществления внешнеторгового лицензирования. В параграфе обозначены те вопросы, в регулировании которых нет единого подхода. Например, о соотношении внешнеторгового лицензирования и наблюдения за экспортом/импортом. Соглашением «О единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран» наблюдение обозначено как автоматическое лицензирование. Тогда как в других союзных соглашениях и подзаконных актах Российской Федерации наблюдение и внешнеторговое лицензирование рассматриваются как самостоятельные меры регулирования.

Во *втором параграфе «Правила Всемирной торговой организации по вопросам внешнеторгового лицензирования»* выявлен ряд отличий в регулировании внешнеторгового лицензирования в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Правила Всемирной торговой организации ориентированы на импортное лицензирование, поэтому основным документом в рассматриваемой сфере является Соглашение по процедурам импортного лицензирования.

В своей деятельности ВТО осуществляет контроль над принятием и применением многосторонних торговых соглашений, образующих правовую базу торговых отношений для стран-членов этой организации, правила

организации непосредственно порядок внешнеторгового лицензирования не определяют, а устанавливают требования к правовой базе стран-членов ВТО по вопросам лицензирования. Данная процедура должна быть простой, прозрачной, предсказуемой и «...не должна быть административно более обременительной, чем это абсолютно необходимо» (Principles of the trading system).

Несмотря на то, что правила Всемирной торговой организации нацелены не на недопущение ограничения торговли, в работе приведены примеры использования импортного лицензирования странами-участниками ВТО с целью дискриминации других участников рынка.

Гарантией защиты интересов стран-участников ВТО является практика направления уведомлений о введении импортного лицензирования и подачи замечаний по вопросам импортного лицензирования с их последующим обсуждением членами Всемирной торговой организации. Вместе с тем, анализ обзоров, формируемых Комитетом по импортному лицензированию, показал, что страны-члены ВТО не всегда добросовестно относятся к исполнению своих обязательств.

В положениях параграфа отражены выявленные диссертантом расхождения в принципах функционирования национальной системы внешнеторгового регулирования посредством лицензирования с правилами ВТО. Требования к порядку регулирования импортного лицензирования странами-членами ВТО ориентированы на максимальное упрощение процедуры: срок предоставления лицензии должен быть разумным, количество административных органов минимально (по общему правилу один, но не более трех), простые формы заявлений, минимальный перечень документов, запрет на отклонение заявления из-за несущественных ошибок документации.

В этой связи в работе сформулированы необходимые изменения правового регулирования внешнеторгового лицензирования в случае присоединения России к ВТО.

В третьем параграфе «Влияние интеграционных процессов на формирование правовых основ лицензирования внешнеторговой деятельности» рассматривается изменение законодательства отдельных стран по вопросам внешнеторгового лицензирования как следствие интеграционных процессов.

В работе отражены изменения в законодательстве стран-участников Таможенного союза ЕврАзЭС по вопросам внешнеторгового лицензирования: Республики Казахстан и Республики Беларусь.

На примере Европейского союза прослеживается, как в процессе формирования системы регулирования внешней торговли посредством лицензирования Европейский союз, с одной стороны, вынужден сохранять баланс интересов, а с другой стороны, стремится к повышению конкурентоспособности компаний из стран-членов союза за счет устранения внутренних нетарифных барьеров. При этом различаются правила лицензирования экспорта и импорта.

В США, так же как в Европейском союзе, различается порядок введения и осуществления лицензирования в отношении импорта и экспорта. Соблюдая интересы национальной безопасности, в США действуют госпрограммы, в основе реализации которых лежит система лицензирования, позволяющая регулировать экспорт с учетом требований национальной безопасности.

Регулирование импортного лицензирования внешнеторговой деятельности в США соответствует правилам Всемирной торговой организации.

В **заключении** излагаются основные выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования лицензирования в сфере внешней торговли.

**Основные положения диссертации отражены в следующих
публикациях автора:**

Статьи в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК РФ для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук:

1. Правовое регулирование лицензирования предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли // Известия российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. Аспирантские тетради. 2007. № 9 (29). С. 43–47.

2. Особенности лицензирования внешней торговли товарами // Общество. Среда. Развитие. 2011. № 2. С. 130–135.

Публикации в других изданиях по теме диссертации:

1. Правовая природа института лицензирования // Экономико-правовые проблемы предпринимательской деятельности в России: история, современность, перспективы: Материалы межвузовской научно-практической конференции. СПб., 2004. С. 124–126.

2. Институт лицензирования в системе административного права // Ученые записки СПб. им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2004. № 2 (22). С. 158–164.

3. Лицензирование в механизме государственного регулирования внешнеэкономической деятельности // Ученые записки СПб. им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2005. № 1 (23). С. 115–120.

4. Проблемы правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности // Состояние и перспективы развития правовой реформы в современной России. Региональная межвузовская научно-практическая конференция. СПб., 2007. С. 48–53.

5. Административные процедуры в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности // Правовая система

современной России: состояние, тенденции развития. Региональная межвузовская научно-практическая конференция. СПб., 2008. С. 39–43.

6. К вопросу о трансформации субъектного состава административно-лицензионных правоотношений // Актуальные проблемы таможенного дела: взгляд молодых. Вторая международная молодежная научно-практическая конференция. СПб., 2009. С. 245–248.

7. Лицензирование экспорта товаров двойного назначения // Ученые записки СПб. им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2010. № 35. С. 232–236.

8. Влияние интеграционных процессов на формирование института лицензирования внешнеторговой деятельности // Таможенные чтения 2010. Россия и ВТО: непростой диалог. Материалы всероссийской научно-практической конференции. СПб., 2010. С. 173–179.