

А.В. Кнутов, С.М. Плаксин, А.В. Чаплинский

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

в Российской Федерации



Александр Кнутов

**Разрешительная деятельность
в Российской Федерации**

«Высшая Школа Экономики (ВШЭ)»

2017

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)

Кнутов А. В.

Разрешительная деятельность в Российской Федерации /
А. В. Кнутов — «Высшая Школа Экономики (ВШЭ)», 2017

ISBN 978-5-7598-1589-1

Монография основана на результатах инвентаризации разрешительных полномочий, предусмотренных нормативно-правовыми актами Российской Федерации и осуществляемых органами власти федерального, регионального и муниципального уровней, а также организациями, наделенными публично-властными полномочиями. Она включает не только анализ нормативного материала, но и иллюстрирующие его примеры, основанные на статистической информации, докладах и отчетах о результатах деятельности органов власти, осуществляющих разрешительную деятельность, сведениях об исполнении федерального бюджета, судебной и административной практике. Книга может быть полезна государственным служащим, студентам и преподавателям вузов, работникам научных организаций, а также всем интересующимся вопросами государственного (муниципального) управления и административного права.

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)

ISBN 978-5-7598-1589-1

© Кнутов А. В., 2017
© Высшая Школа Экономики
(ВШЭ), 2017

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 6 |
| Глава 1 | 8 |
| § 1.1. Понятие разрешительной системы и ее состав | 8 |
| § 1.2. Формы разрешительной деятельности | 11 |
| § 1.3. Органы (организации), осуществляющие разрешительную деятельность | 14 |
| § 1.4. Качество нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности | 18 |
| § 1.5. Платность разрешительной деятельности | 22 |
| § 1.6. Системы учета разрешительной деятельности | 25 |
| § 1.7. Соотношение разрешительной и контрольно-надзорной деятельности | 27 |
| Глава 2 | 28 |
| § 2.1. Лицензирование | 28 |
| А. Понятие и сущность лицензирования | 28 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 30 |

Александр Кнутов, Сергей Пласин, Александр Чаплинский Разрешительная деятельность в Российской Федерации

Авторы:

А.В. Кнутов – старший научный сотрудник ИГМУ НИУ ВШЭ;

С.М. Пласин – канд. экон. наук, заместитель директора ИГМУ НИУ ВШЭ;

А. В. Чаплинский – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник ИГМУ

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики <<http://id.hse.ru>>

Введение

Разрешительную систему можно охарактеризовать как один из наиболее важных и сложно организованных административно-правовых институтов российского правопорядка. По своей природе разрешения, выдаваемые органами публичной власти, являются ограничениями прав и свобод физических лиц и их объединений. Исходя из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установление таких ограничений возможно, но только в случаях, предусмотренных федеральным законом, и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответственно, разрешительная система должна существовать в целях защиты данных конституционно охраняемых ценностей.

Действующее российское законодательство не содержит ни формального определения понятий «административное разрешение», «разрешительная система», «разрешительная деятельность», «разрешительный режим», ни принципов разрешительной системы, ни описания ее состава и структуры. Вместе с тем административно-правовая разрешительная система объективно существует и является предметом довольно активных исследований ученых-административистов.

Наиболее обстоятельно она описана в работах Ю.К. Валяева¹, С.М. Зырянова², А.Ф. Ноздрачева³, Н.В. Субановой⁴, Д.В. Шохина⁵. Особо можно отметить научно-практическое пособие «Разрешительная система в Российской Федерации», подготовленное в 2015 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Среди научных работ, посвященных отдельным видам разрешений (например, лицензированию, государственной регистрации, аккредитации) или разрешениям в отдельных сферах государственного управления, можно отметить книги А.Б. Багандова, А.Б. Гормаха, М.Ф. Деминой, В.И. Кузнецова, Ю.Н. Милынина, К.И. Налетова, Д.В. Осинцева, Е.И. Спектор, Т.К. Терещенко, Д.В. Чермянинова.

Однако следует сказать, что исследователи обходят стороной такие важнейшие вопросы, как общее количество видов разрешений; количество разрешений, имеющих надлежащее законодательное основание; количество разрешений, порядок предоставления которых урегулирован надлежащим образом; количество разрешений, выдаваемых на платной или бесплатной основе, и т. д. Вместе с тем без изучения данных параметров российской разрешительной системы нельзя до конца быть уверенным в правильности сделанных теоретических выводов, а также определить практические проблемы, существующие в данной сфере.

¹ Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве России. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

² Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39–48; Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 13–21.

³ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. 2014. № 2. С. 5—36; Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 37–48; № 6. С. 52–64.

⁴ Субанова Н.В. Законодательство о разрешительной системе в Российской Федерации: состояние, тенденции развития, перспективы // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 52–58; Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012.

⁵ Шохин Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления. Дисс.... канд. юр. наук. М., 2012; Шохин Д.В. Сущность и назначение разрешительной системы // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2010. № 6. С. 56–68; Шохин Д.В. О понятии разрешительной системы Российской Федерации // Законодательство. 2015. № 11. С. 58–67.

В рамках настоящего исследования авторы ставят задачу изучить отечественную разрешительную систему с использованием не только формально-юридического, но и статистического метода. Получив с помощью данных методов сведения о существующих видах разрешений, об их количестве, о наличии надлежащего нормативного основания для выдаваемых разрешений и необходимой регламентации разрешительного производства, можно сделать более достоверные выводы. Данные выводы позволят как усовершенствовать теорию разрешительной системы (в части понятий, перечня элементов системы, ее правовой природы), так и понять практические проблемы, а также найти пути их решений.

Глава 1

Общая характеристика разрешительной системы Российской Федерации

§ 1.1. Понятие разрешительной системы и ее состав

По мнению А.Ф. Ноздрачева, разрешительную систему можно определить как целенаправленную исполнительно-распорядительную деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по обеспечению установленного порядка приобретения, транспортировки, хранения, использования и сбыта определенных предметов и веществ, открытия и функционирования определенных предприятий и организаций, осуществления определенных видов деятельности в целях обеспечения личной безопасности граждан, общественной безопасности и охраны общественного порядка, стабильного функционирования и развития различных экономических и социальных институтов⁶.

Обобщая авторские определения различных ученых-административистов, А.Ф. Ноздрачев писал, что в доктринальном плане разрешительная система включает предоставление разрешений на осуществление дозволенной деятельности (действий) или на охраняемые объекты разрешительной системы; надзор за соблюдением условий и правил разрешительной системы; принятие мер административного воздействия в отношении нарушителей правил разрешительной системы.

Следует отметить, что изложенный подход поддерживается иными авторами, ведущими комплексные исследования разрешительной системы. Так, Н.В. Субанова предлагает понимать под разрешительной деятельностью урегулированный административно-правовыми нормами комплекс действий наделенных публично-властными полномочиями субъектов по предоставлению разрешений и надзору за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий)⁷.

А.А. Погодин определяет разрешительную деятельность государства как урегулированное правовыми нормами целенаправленное воздействие органов государственной власти на некоторые сферы общественных отношений путем взятия под предварительный и последующий надзор законодательно определенных видов деятельности в целях обеспечения личной, общественной и государственной безопасности⁸.

Данный подход нашел свое закрепление в учебниках по административному праву. Д.Н. Бахрах отмечает, что разрешительная система – это урегулированная правом совокупность общественных отношений между субъектами административной власти и гражданами (организациями), возникающих в связи с выдачей разрешения на занятие определенной деятельностью и последующим надзором за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности⁹.

⁶ Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев // СПС «Консультант+». М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015.

⁷ Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации // СПС «Консультант+». М.: Юриспруденция, 2012.

⁸ Погодин А.А. Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйствующих субъектов в современных условиях. Дисс.... докт. юр. наук: 12.00.14. М., 2003. С. 278.

⁹ Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилое Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., доп. М.: Норма, 2007.

Таким образом, общепризнанной является позиция, согласно которой разрешительная система в Российской Федерации включает два вида деятельности. Ядром системы можно считать деятельность по выдаче разнообразных разрешений. Она дополняется деятельностью по осуществлению государственного контроля (надзора), направленного исключительно на проверку соблюдения условий предоставления разрешения.

Приведенные выше определения «разрешительной системы» и «разрешительной деятельности» носят общий характер. В связи с этим необходимо сформулировать определение термина «*деятельность по выдаче разрешений*». По нашему мнению, под ней можно понимать административную деятельность уполномоченных органов публичной власти, осуществляемую по запросам физических и юридических лиц, в результате которой такие лица приобретают специальные права осуществлять деятельность (совершать действия). Представляется, что такая деятельность может заключаться в следующем:

1) прямое и предварительное дозволение осуществлять деятельность или совершать действия физическим и юридическим лицам;

2) установление запрета осуществлять деятельность или совершать отдельные действия без прохождения физическими и юридическими лицами в уполномоченных органах обязательных административных процедур, в том числе по поводу различных объектов и предметов, в отношении которых предполагается осуществлять деятельность или совершать действия;

3) установление по запросам физических и юридических лиц уполномоченными органами индивидуальных предписаний об осуществлении деятельности или совершении действий определенным образом, только при соблюдении которых деятельность или действия будут являться законными.

В состав деятельности по выдаче разрешений не входят функции органов публичной власти, заключающиеся в экономическом (т. е. неадминистративном) воздействии на регулируемую сферу даже в том случае, если в результате выполнения таких функций возникают специальные права осуществлять деятельность или совершать действия. Соответственно, к деятельности по выдаче разрешений не относится:

- государственный заказ;
- оказание поддержки отдельным отраслям и предприятиям;
- приватизация государственной собственности;
- хозяйственное использование публичной собственности и общественных ресурсов;
- государственное предпринимательство, в том числе государственно-частное партнерство.

Таким образом, к деятельности по выдаче разрешений не относятся полномочия органов публичной власти, осуществляемые в целях предоставления в пользование государственного или муниципального имущества, государственной поддержки, государственных преференций.

Также разрешительной деятельностью не являются функции, связанные с предоставлением правовых статусов, обуславливающих преимущественное возникновение обязанностей, а не прав (например, присвоение статуса гарантирующего поставщика, включение в реестр субъектов естественных монополий).

Деятельность по осуществлению контроля (надзора) может быть включена в состав разрешительной системы только в части тех видов государственного контроля, предметом которых является исключительно соблюдение условий выдачи и наличия разрешения. Примером может служить лицензионный контроль, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Если в рамках деятельности по осуществлению конкретного вида государственного контроля проверяется не только наличие разрешения или соблюдение условий предоставления разрешения, но и соблюдение обязательных требований, не связанных с разрешением, то такая контрольная деятельность в состав разрешительной системы не входит.

Например, выполнение требования о регистрации автотранспортных средств проверяется посредством осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения может быть проконтролировано в ходе государственного жилищного надзора. Однако предмет данных видов контроля (надзора) не исчерпывается только проверкой наличия разрешения.

Подобная надзорная деятельность не подлежит включению в состав разрешительной системы как теоретической конструкции. В противном случае будем вынуждены объявить составным элементом разрешительной системы 80–90 % всех видов государственного контроля (надзора), поскольку почти все виды надзора, осуществляемого органами исполнительной власти, предусматривают, помимо прочего, проверку наличия у поднадзорного лица различных разрешений.

§ 1.2. Формы разрешительной деятельности

В доктрине активно используется понятие «форма разрешительной деятельности». Н.В. Субанова определяет ее как однородный по своему характеру и правовым последствиям комплекс действий наделенных публично-властными полномочиями субъектов по предоставлению разрешений и надзору за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий)¹⁰. В качестве синонима данного понятия также используется термин «административно-правовые разрешительные режимы».

Разные авторы насчитывают различное количество форм разрешительной деятельности. По подсчетам А.Ф. Ноздрачева, «применяется более 90 наименований разрешений, не считая визирования, разрешительной надписи»¹¹. Однако основных видов разрешительных режимов в несколько раз меньше.

Н.В. Субанова пишет о наличии как минимум 9 наиболее распространенных форм данной деятельности. Это лицензирование; предоставление разрешения; сертификация; предоставление допуска; аттестация; аккредитация; квотирование; регистрация; предоставление иных видов разрешений (включение в реестр, предоставление права, удостоверение, паспорт и т. п.)¹².

Л.К. Терещенко и Н.А. Игнатюк выделяют в российском законодательстве 13 самостоятельных административно-правовых режимов. Это лицензирование; регистрация; разрешение; квотирование; аккредитация; экспертиза; экзамен; сертификация; стандартизация; конкурс; оценка; согласование и утверждение; аттестация¹³.

Нами в ходе анализа российской разрешительной системы были выявлены 22 формы разрешительной деятельности, которые могут быть распределены на 2 основные группы.

В первую группу входят типовые (массовые) формы разрешительной деятельности, т. е. наиболее распространенные разрешительные режимы, которые включают, как правило, не менее 15 одноименных видов разрешений. В их число входят:

- 1) лицензирование;
- 2) государственная регистрация разрешительного значения;
- 3) государственная аккредитация;
- 4) государственная аттестация;
- 5) выдача разрешений;
- 6) согласование отдельных действий или документов;
- 7) государственная сертификация;
- 8) ведение государственных учетов, имеющих разрешительный характер;
- 9) государственная экспертиза разрешительного значения.

Во вторую группу включены нетиповые (иные) формы разрешительной деятельности, т. е. малочисленные разрешительные режимы, в число которых входят:

- 1) выдача заключений, свидетельств, удостоверений и иных документов;
- 2) дипломирование;
- 3) допуск;
- 4) классификация;

¹⁰ Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации // СПС «Консультант+». М.: Юриспруденция, 2012.

¹¹ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5 (209). С. 43–44.

¹² Там же.

¹³ Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах // СПС «Консультант+». М.: Юстицинформ, 2005.

- 5) наделение правом или полномочием;
- 6) нормирование (установление или утверждение нормативов);
- 7) определение лиц;
- 8) освидетельствование;
- 9) паспортизация;
- 10) признание или подтверждение;
- 11) принятие решения;
- 11) присвоение;
- 12) утверждение;

13) иные разрешительные режимы (например, опробование и клеймение, технический осмотр, установление маршрута, распределение квоты).

Реализация разрешительных режимов осуществляется посредством разрешительных процедур, под которыми, по нашему мнению, можно понимать совокупность административных процедур, осуществляемых органами власти по запросам физических и юридических лиц в целях предоставления конкретного разрешения. Как отмечает С.Н. Махина, совокупность таких процедур образует разрешительное производство¹⁴.

В настоящее время определения всех разрешительных режимов в нормативно-правовых актах отсутствуют. Исключение составляет лицензирование, определение которого закреплено в Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (пп. 1 и 2 ст. 3). В связи с этим первичный подсчет количества видов разрешений, относящихся к каждому разрешительному режиму, был проведен исключительно на основании названий.

В ходе инвентаризации в федеральном законодательстве был выявлен **541 вид разрешений**, в число которых входят 465 типовых и 76 нетиповых разрешений. Количество видов разрешений по каждому разрешительному режиму представлено в *табл. 1*.

Таблица 1.

Количество видов разрешений в разрезе разрешительных режимов

| № п/п | Разрешительный режим | Количество видов | Количество, в % |
|-------|---|------------------|-----------------|
| 1 | Лицензирование | 66 | 12 |
| 2 | Государственная регистрация | 87 | 16 |
| 3 | Государственная аккредитация | 45 | 8 |
| 4 | Государственная аттестация | 31 | 6 |
| 5 | Предоставление разрешений | 122 | 23 |
| 6 | Согласование отдельных действий или документов | 34 | 6 |
| 7 | Государственная сертификация | 18 | 3 |
| 8 | Ведение государственных учетов, имеющих разрешительный характер | 48 | 9 |
| 9 | Государственная экспертиза | 14 | 3 |
| 10 | Нетиповые режимы | 76 | 14 |
| Всего | | 541 | 100 |

Следует отметить, что инвентаризация проводилась в отношении разрешений, установленных в федеральном законодательстве. Соответственно, в табл. 1 не учтены разрешения, которые закреплены только на региональном или муниципальном уровне по инициативе органов соответствующих публично-правовых образований. Однако с учетом высокого уровня

¹⁴ Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев // СПС «Консультант+». М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015.

централизации российского государства можно предположить, что количество разрешений, зафиксированных только на региональном или муниципальном уровне, незначительно.

§ 1.3. Органы (организации), осуществляющие разрешительную деятельность

Результаты проведенной инвентаризации свидетельствуют о крайне высокой степени концентрации разрешительной деятельности на федеральном уровне.

Федеральные органы исполнительной власти и федеральные организации, обладающие публично-властными функциями, предоставляют 505 (93 %) разрешений. В то же время органы субъектов Российской Федерации исполняют полномочия по предоставлению 80 (15 %) разрешений, а органы местного самоуправления предоставляют только 29 (5 %) разрешений¹⁵.

Федеральные органы (организации) предоставляют разрешения в рамках разрешительных режимов всех видов, органы субъектов Российской Федерации – только 8 видов (кроме государственной сертификации). В то же время органы местного самоуправления обладают полномочиями в рамках только 6 видов разрешительных режимов: они не исполняют полномочия по лицензированию, аккредитации, сертификации, а также по ведению государственных учетов, имеющих разрешительный характер.

Количество видов разрешений, предоставляемых на каждом уровне публичной власти, приведено в *табл. 2*.

Однако в реальности уровень централизации разрешительных полномочий еще выше. Из 80 видов разрешений, выдаваемых органами субъектов Российской Федерации, только 60 представляют собой собственные полномочия регионов. Остальные 20 видов разрешений являются федеральными полномочиями, переданными для осуществления субъектам. В *табл. 3* представлена доля разрешительных полномочий, являющихся собственными полномочиями регионов, в разрезе по каждому разрешительному режиму.

В отличие от разрешений, предоставляемых органами субъектов Российской Федерации, все виды муниципальных разрешений, указанные в федеральном законодательстве, являются собственными полномочиями муниципалитетов.

Таблица 2.

Распределение видов разрешений по уровням публичной власти

| № п/п | Разрешительный режим | Всего видов | Из них: | | |
|-------|---|-------------|----------------------|-------------|----------------|
| | | | Российская Федерация | субъекты РФ | муниципалитеты |
| 1 | Лицензирование | 66 | 64 | 8 | 0 |
| 2 | Государственная регистрация | 87 | 82 | 9 | 2 |
| 3 | Государственная аккредитация | 45 | 43 | 5 | 0 |
| 4 | Государственная аттестация | 31 | 30 | 4 | 2 |
| 5 | Предоставление разрешений | 122 | 106 | 28 | 15 |
| 6 | Согласование действий и документов | 34 | 32 | 4 | 5 |
| 7 | Государственная сертификация | 18 | 18 | 0 | 0 |
| 8 | Ведение государственных учетов, имеющих разрешительный характер | 48 | 47 | 2 | 0 |
| 9 | Государственная экспертиза | 14 | 14 | 7 | 1 |
| 10 | Нетиповые режимы | 76 | 69 | 13 | 4 |
| Итого | | 541 | 505 | 80 | 29 |
| | | | 93% | 15% | 5% |

Таблица 3.

¹⁵ Сумма данных значений превышает общее количество выявленных видов разрешений (541), поскольку одно разрешение может предоставляться одновременно органами двух или даже трех уровней власти (например, для разных лиц или в отношении разных категорий объектов).

Количество видов разрешений, предоставляемых субъектами Российской Федерации в качестве собственных полномочий

| № п/п | Разрешительный режим | Виды разрешений, предоставляемые субъектами РФ | | |
|-------|------------------------------------|--|-------------|----------------|
| | | Всего | Из них: | |
| | | | собственные | собственные, % |
| 1 | Лицензирование | 8 | 4 | 50 |
| 2 | Государственная регистрация | 9 | 8 | 89 |
| 3 | Государственная аккредитация | 5 | 4 | 80 |
| 4 | Государственная аттестация | 4 | 4 | 100 |
| 5 | Предоставление разрешений | 28 | 21 | 75 |
| 6 | Согласование действий и документов | 4 | 3 | 75 |
| 7 | Государственная сертификация | 0 | 0 | 0 |

| | | | | |
|-------|---|----|----|-----|
| 8 | Ведение государственных учетов, имеющих разрешительный характер | 2 | 2 | 100 |
| 9 | Государственная экспертиза | 7 | 4 | 57 |
| 10 | Нетиповые режимы | 13 | 10 | 77 |
| Итого | | 80 | 60 | 75 |

На федеральном уровне разрешения предоставляются **федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им организациями (предприятиями и учреждениями), а также рядом иных органов и организаций, осуществляющих публично-властные полномочия.** В число таких организаций входят ЦИК Российской Федерации, Банк России, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос».

При этом разрешительные полномочия распределены между федеральными органами исполнительной власти неравномерно. По состоянию на 15 октября 2016 г. действовало 73 федеральных органа исполнительной власти, из них 13 органов не обладали ни одним разрешительным полномочием. В их число входили 2 министерства (Минвостокразвития России и Минкавказ России), 3 федеральные службы (ГФС России, Федеральное казначейство, Росстат) и 8 федеральных агентств.

41 федеральный орган исполнительной власти, а также ГК «Роскосмос», Пенсионный фонд России и Фонд социального страхования предоставляли не более 10 видов разрешений каждый. 13 органов власти и ГК «Росатом» выдавали от 11 до 20 видов разрешений. Каждый из оставшихся 6 федеральных органов исполнительной власти предоставлял более 20 видов разрешений.

Федеральные органы и организации, предоставляющие наибольшее количество видов разрешений, отображены на *рис. 1*.

Результаты данного анализа показывают, что общие правила о «специализации» федеральных министерств, служб и агентств, закрепленные Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», системно нарушаются.

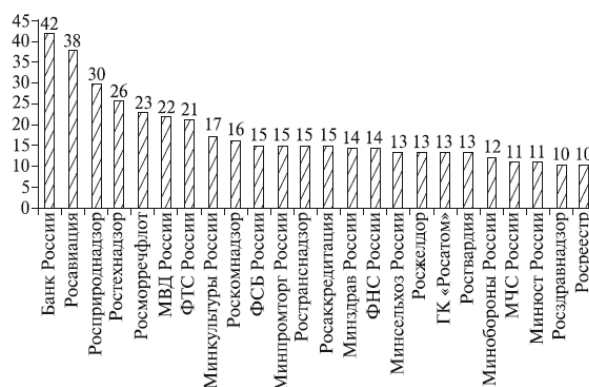


Рис. 1. Федеральные органы и организации, предоставляющие наибольшее количество видов разрешений

Согласно п. 2 данного указа под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения, установленных нормативно-правовыми актами;
- выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

В соответствии с данным указом министерство должно исполнять функции по выработке государственной политики и нормативноправовому регулированию и по общему правилу не вправе осуществлять функции по контролю и надзору (включая выдачу разрешений). Однако 7 федеральных министерств исполняют более 10 разрешительных полномочий каждое.

Также данный указ предусматривает, что федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Однако среди федеральных органов, предоставляющих наибольшее количество видов разрешений, имеется 3 агентства: Росавиация, Росморречфлот и Росжелдор.

Особо следует отметить, что ряд разрешений предоставляются коммерческими или некоммерческими организациями, наделенными публично-властными функциями. Такие разрешения были обнаружены среди всех разрешительных режимов, кроме лицензирования и государственной сертификации.

Общее количество таких видов разрешений равно 35 (6,5 % общего количества). Большая часть из них предоставляется исключительно государственными учреждениями и предприятиями, меньшая часть – негосударственными организациями. Количество таких видов разрешений приведено в *табл. 4*.

Таблица 4.

Количество видов разрешений, предоставляемых государственными и негосударственными организациями

| № п/п | Разрешительный режим | Всего видов | Из них: | |
|--------------|---|----------------|--|--|
| | | | предоставляемых государственными организациями | предоставляемых негосударственными организациями |
| 1 | Государственная регистрация | 87 | 4 | 0 |
| 2 | Государственная аккредитация | 45 | 1 | 2 |
| 3 | Государственная аттестация | 31 | 4 | 0 |
| 4 | Предоставление разрешений | 122 | 4 | 1 |
| 5 | Согласование действий и документов | 34 | 2 | 0 |
| 6 | Ведение государственных учетов, имеющих разреши- тельный характер | 48 | 2 | 0 |
| 7 | Государственная экспертиза | 14 | 4 | 2 |
| 8 | Нетиповые режимы | 76 | 9 | 0 |
| Итого | | 409 | 30 | 5 |

Большая часть видов разрешений, предоставляемых государственными учреждениями и предприятиями, приходится на долю организаций в сфере транспорта, среди которых:

- 1) «Администрации морских портов» (федеральные бюджетные учреждения);
- 2) «Администрации бассейнов внутренних водных путей» (федеральные бюджетные учреждения);
- 3) «Администрация Северного морского пути» (федеральное казенное учреждение);
- 4) Агентство автомобильного транспорта (федеральное бюджетное учреждение);
- 5) Российский морской регистр судоходства (федеральное автономное учреждение);
- 6) Российский регистр судоходства (федеральное автономное учреждение).

Например, «Администрации морских портов» реализуют 7 разрешительных полномочий, среди которых регистрация судов и прав на них, аттестация исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, согласование планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти, дипломирование экипажей судов.

В число негосударственных организаций, осуществляющих публично-властные функции разрешительного характера, входят Торгово-промышленная палата России, Российский союз автостраховщиков, операторы электронных площадок и ряд других.

§ 1.4. Качество нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности

Качество нормативно-правового регулирования каждого вида разрешения определяется на основе анализа трех элементов: 1) наличия надлежащего нормативного основания для существования данного разрешения; 2) наличия подробного нормативно-правового регулирования порядка исполнения разрешительных полномочий; 3) наличия административного регламента.

Общая характеристика состояния нормативно-правовой базы, определяющей порядок исполнения разрешительной деятельности, приведена в *табл. 5*.

а) Наличие надлежащего нормативного основания

Как отмечалось выше, на основании ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таблица 5.

Качество нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности

| № п/п | Разрешительный режим | Всего видов | Нормативное основание отсутствует в федеральном законе (международном договоре) | Порядок осуществления | | Административный регламент | |
|-------|---|-------------|---|-----------------------|------------------------|----------------------------|-----------------|
| | | | | отсутствует | только в НПА ведомства | отсутствует | не предусмотрен |
| 1 | Лицензирование | 66 | — | — | — | 8 | 10 |
| 2 | Государственная регистрация | 87 | 4 | 8 | 46 | 20 | 28 |
| 3 | Государственная аккредитация | 45 | — | 3 | 21 | 18 | 13 |
| 4 | Государственная аттестация | 31 | 7 | 5 | 16 | 13 | 8 |
| 5 | Предоставление разрешений | 122 | 6 | 26 | 51 | 34 | 23 |
| 6 | Согласования действий и документов | 34 | 5 | 2 | 24 | 14 | 11 |
| 7 | Государственная сертификация | 18 | 1 | 0 | 16 | 4 | 0 |
| 8 | Ведение государственных учетов, имеющих разрешительный характер | 48 | 3 | 4 | 33 | 13 | 10 |
| 9 | Государственная экспертиза | 14 | — | 2 | 5 | 6 | 3 |
| 10 | Нетиповые режимы | 76 | 2 | 4 | 28 | 15 | 15 |
| Всего | | 541 | 28 | 54 | 240 | 145 | 121 |
| | | | 5% | 10% | 44% | 27% | 22% |

Различные виды разрешений являются ограничением различных прав и свобод физических лиц и их объединений (свобода экономической деятельности, свобода труда, право собственности, свобода передвижения и выбора места жительства и т. д.). Соответственно, из Конституции Российской Федерации вытекает требование об установлении разрешений федеральными законами или международными договорами, которые согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации по юридической силе выше федеральных законов.

Согласно результатам инвентаризации **надлежащее нормативное основание отсутствует в отношении 28 видов разрешений (5 % общего количества видов разрешений)**. Примерами наиболее важных и (или) массовых разрешений, не имеющих надлежащего основания, являются:

государственная регистрация тракторов, самоходных дорожностроительных и иных машин и прицепов к ним;

аттестация на право управления маломерными судами;

аттестация специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору;

выдача разрешения на ведение работ со взрывчатыми материалами промышленного назначения, разрешения на применение взрывчатых материалов промышленного назначения;

выдача разрешения на допуск к эксплуатации энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам;

выдача разрешения на допуск к эксплуатации теплопотребляющих установок потребителей тепловой энергии, устройств и сооружений объектов по производству и передаче тепловой энергии, теплоносителя;

пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров.

б) Наличие подробного нормативно-правового регулирования порядка исполнения разрешительных полномочий

Наличие такого нормативно-правового регулирования является гарантией от чрезмерного усмотрения должностных лиц органов власти при предоставлении разрешений, которое может являться питательной средой для развития коррупционных практик.

Подробное правовое регулирование **отсутствует в отношении 54 видов разрешений** (10 % общего количества видов разрешений). Порядок осуществления еще 240 видов разрешений установлен исключительно или преимущественно в ведомственных нормативно-правовых актах.

Последнее также не является примером должной ситуации, поскольку в этом случае существует вероятность установления ведомством чрезмерно высоких административных барьеров для осуществления регулируемой деятельности. Вероятность достижения баланса между частными и публичными интересами гораздо выше, если основные правила предоставления разрешения устанавливаются на уровне федерального закона или постановления правительства Российской Федерации.

Примерами наиболее важных и (или) массовых разрешений, в отношении которых **на федеральном уровне** отсутствует нормативно-правовое регулирование порядка осуществления, являются:

государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ;

аттестация должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, воспитанием и обучением детей, коммунальным и бытовым обслуживанием населения¹⁶;

аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств¹⁷;

выдача разрешения на право пребывания на особо охраняемых природных территориях;

выдача разрешения на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него;

выдача специального разрешения на перевозку грузов повышенной опасности на внутреннем водном транспорте и железнодорожном транспорте;

выдача разрешения на проведение искусственного осеменения сельскохозяйственных животных;

выдача племенных свидетельств (сертификатов) на племенную продукцию;

согласование строительства (реконструкции, размещения) объектов в пределах приаэродромных территорий гражданских аэродромов РФ, а также в зонах действия систем посадки,

¹⁶ Инструкция о порядке проведения профессиональной гигиенической подготовки и аттестации, утвержденная Приказом Минздрава РФ от 29.06.2000 № 229, носит самый общий характер (вся инструкция состоит из 3 пунктов).

¹⁷ Положение о порядке данной аттестации утверждено Приказом Минтранса России, Минтруда России от 11.03.1994 № 13/11. Оно носит общий характер и фактически устарело.

вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов¹⁸;

согласование правил эксплуатации гидротехнических сооружений судоходных и портовых гидротехнических сооружений;

осуществление ветеринарно-санитарной экспертизы.

в) Наличие административных регламентов

В большинстве случаев предоставление разрешений можно квалифицировать в качестве государственных (муниципальных) услуг, поскольку представляет собой деятельность по реализации функций соответственно органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов или органов местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей¹⁹.

Согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление данных услуг должно осуществляться в соответствии с административными регламентами. Таким образом, в отношении большей части разрешений должны быть приняты административные регламенты.

Требование о наличии административных регламентов не распространяется на следующие категории разрешений, которые выведены из сферы действия Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ и, соответственно, не являются государственными (муниципальными) услугами в понимании действующего законодательства:

1) виды разрешений, предоставляемые Банком России, ЦИК России, а также государственными учреждениями и предприятиями, подведомственными органам исполнительной власти;

2) виды разрешений, предоставляемые негосударственными организациями, наделенными публично-властными полномочиями (например, ТПП России, Российским союзом автостраховщиков и т. д.);

3) виды разрешений, предоставляемые без запроса со стороны частных лиц²⁰ либо выдаваемые на основании запроса в конклюдентной форме (т. е. путем осуществления определенных действий без специального заявления)²¹.

Помимо этого, на федеральном уровне не предусмотрено принятие административных регламентов в отношении государственных и муниципальных услуг, являющихся собственными полномочиями соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Требование о наличии административного регламента, принятого на федеральном уровне, распространяется на 420 видов разрешений (78 % общего количества). Из указанного числа данные нормативно-правовые акты были приняты в отношении 275 видов разрешений. Соответственно, отсутствуют административные регламенты, определяющие порядок предоставления 145 видов разрешений, что составляет 27 % общего количества видов разрешений и 35 % количества видов разрешений, в отношении которых на федеральном уровне должны быть приняты административные регламенты.

¹⁸ Методические рекомендации по порядку согласования строительства, утвержденные руководителем Росавиации 10.08.2016, не соответствуют ст. 46 и 47 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ.

¹⁹ «Предоставление разрешения» и «государственная услуга» – частично пересекающиеся понятия. Как правило, деятельность по предоставлению разрешения имеет статус такой услуги. Но есть ряд исключений: существуют как разрешения, не являющиеся государственными услугами, так и государственные услуги, не являющиеся разрешениями.

²⁰ Например, к данной категории относятся регистрация наименований географических объектов, регистрация и учет избирателей (участников референдума), государственная регистрация нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

²¹ Примером может служить допуск лиц к государственной тайне. Решение о допуске принимает руководитель организации после заполнения лицом, которому оформляется допуск, специальной анкеты и проведения проверочных мероприятий органами безопасности.

Среди 121 вида разрешений, в отношении которых в настоящее время отсутствует нормативное требование о наличии административного регламента, немногим более половины (70 видов разрешений; 58 %) составляют разрешения, исполняемые Банком России, ЦИК России, а также государственными учреждениями и предприятиями. Еще немногим более четверти (33 вида разрешений; 27 %) составляют разрешения, которые являются собственными полномочиями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таблица 6.

Количество видов разрешений, в отношении которых административные регламенты не предусмотрены

| № п/п | Разрешительный режим | Административный регламент на федеральном уровне не предусмотрен | Разрешение | | | |
|-------|---|--|--|--|---|---|
| | | | предоставляется ЦБ России, ЦИК России, государственными учреждениями и предприятиями | предоставляется негосударственными организациями, наделенными публично-властными функциями | не является государственной услугой (предоставляется без заявления, в том числе со стороны частных лиц) | является собственным региональным или муниципальным полномочием |
| 1 | Лицензирование | 10 | 8 | — | — | 2 |
| 2 | Государственная регистрация | 28 | 13 | — | 10 | 5 |
| 3 | Государственная аккредитация | 13 | 9 | 2 | — | 2 |
| 4 | Государственная аттестация | 8 | 6 | — | 2 | — |
| 5 | Предоставление разрешений | 23 | 5 | 1 | — | 17 |
| 6 | Согласования действий и документов | 11 | 10 | — | — | 1 |
| 7 | Государственная сертификация | 0 | — | — | — | — |
| 8 | Ведение государственных учетов, имеющих разрешительный характер | 10 | 9 | — | — | 1 |
| 9 | Государственная экспертиза | 3 | 1 | 2 | — | — |
| 10 | Нетиповые режимы | 15 | 9 | — | 1 | 5 |
| | | 121 | 70 | 5 | 13 | 33 |
| | Всего | | 58% | 4% | 11% | 27% |

Количество видов разрешений, в отношении которых административные регламенты не предусмотрены, указано в *табл. 6*.

§ 1.5. Платность разрешительной деятельности

Разрешительная деятельность может осуществляться органами публичной власти и иными организациями, уполномоченными на исполнение публично-властных функций, как на безвозмездной, так и на возмездной основе.

Почти половина всех видов разрешений (283 вида, что составляет 52 % общего количества) предоставляются без взимания платы. Выдача еще 204 разрешений (38 %) предусматривает обязанность заявителя уплатить государственную пошлину в размере, предусмотренном Налоговым кодексом Российской Федерации. В рамках предоставления 33 видов разрешений (6 %) взимается иная плата. В отношении 21 вида разрешений четкое регулирование платности отсутствует.

Сведения о взимании платы при предоставлении разрешений в разрезе разрешительных режимов представлены в *табл. 7*.

В подавляющем большинстве случаев государственная пошлина имеет компенсационный характер: она взимается в размере, позволяющем полностью или частично компенсировать затраты органов публичной власти, связанные с выдачей соответствующего разрешения (затраты на проведение проверок и экспертиз, выдачу документов на защищенных бланках и т. д.).

Однако в ряде случаев государственная пошлина имеет фискальный и (или) заградительный характер. Во-первых, пошлина взимается для пополнения бюджета в размере, явно превышающем затраты на выдачу соответствующего разрешения. Во-вторых, благодаря повышенному размеру государственная пошлина служит своеобразным подтверждением финансовой устойчивости заявителя, препятствуя проникновению на рынок заявителей, не имеющих достаточных финансовых ресурсов.

Например, по общему правилу за предоставление лицензии взимается пошлина в размере 7,5 тыс. руб. В то же время пошлина за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции составляет 65 тыс. руб. за каждый год срока действия лицензии, пошлина за предоставление лицензии на производство, хранение и поставки произведенного этилового спирта – 9,5 млн руб. (пп. 92 и 93 ч. 1 ст. 333.33 НК РФ).

Таблица 7.

Платность разрешительной деятельности

| № п/п | Разрешительный режим | Всего видов | Из них: | | | |
|--------------|---|-------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| | | | госпошлина | иная плата | бесплатно | четкое регулирование отсутствует |
| 1 | Лицензирование | 66 | 64 | 1 | 1 | — |
| 2 | Государственная регистрация | 87 | 33 | 5 | 49 | — |
| 3 | Государственная аккредитация | 45 | 22 | 1 | 15 | 7 |
| 4 | Государственная аттестация | 31 | 6 | 2 | 10 | 13 |
| 5 | Предоставление разрешений | 122 | 31 | 4 | 87 | — |
| 6 | Согласования действий и документов | 34 | 2 | — | 32 | — |
| 7 | Государственная сертификация | 18 | 12 | — | 6 | — |
| 8 | Ведение государственных учетов, имеющих разрешительный характер | 48 | 13 | 1 | 33 | 1 |
| 9 | Государственная экспертиза | 14 | — | 8 | 6 | — |
| 10 | Нетиповые режимы | 76 | 21 | 11 | 44 | — |
| Итого | | 541 | 204 | 33 | 283 | 21 |
| | | | 38% | 6% | 52% | 4% |

В состав категории «иная плата» входят 5 типов платежей:

1) патентная пошлина

Размеры патентной пошлины установлены постановлениями правительства Российской Федерации²² в форме фиксированных сумм.

Пошлины подлежат зачислению в доход федерального бюджета, при этом органы власти, являющиеся администраторами соответствующих доходов, не вправе распоряжаться данными средствами;

2) сбор или плата, взимаемые органом власти (казенным учреждением)

Величина указанных сборов или платы может быть установлена

либо посредством указания в нормативно-правовом акте точной суммы, либо путем закрепления методики расчета платы. Примером первого подхода является плата, взимаемая при осуществлении аттестации патентных поверенных (15 тыс. руб.²³), примером второго – плата за государственную экологическую экспертизу²⁴. Плата зачисляется в доход бюджетов, при этом органы – администраторы соответствующих доходов не вправе распоряжаться данными средствами;

3) сбор или плата, взимаемые бюджетным или автономным учреждением

Почти во всех случаях размер данной платы определяется органами власти или подведомственными учреждениями самостоятельно на основании нормативно закреплённой методики расчета платы. При этом орган власти или учреждение может либо заранее утверждать прейскуранты, либо определять размер платы в каждом конкретном случае.

Примером первого подхода являются прейскуранты стоимости ветеринарно-санитарной экспертизы с последующей выдачей ветеринарно-сопроводительных документов, утверждённые ветеринарными органами субъектов Российской Федерации или подведомственными им учреждениями²⁵. Примером второго подхода является плата за государственную экспертизу проектной документации²⁶.

Бюджетные и автономные учреждения обладают определенной свободой (но с учетом ряда ограничений, главное из которых – целевой характер существования учреждения) по распоряжению средствами, полученными в результате взимания данной платы;

4) плата, взимаемая негосударственной коммерческой организацией

Данная плата взимается коммерческими организациями частной формы собственности, уполномоченными на исполнение отдельных публично-властных функций. Она может определяться данными организациями самостоятельно, исходя из конъюнктуры на соответствующем рынке (например, плата за экспертизу промышленной безопасности), или на основании нормативно утверждённой методики (плата, взимаемая экспертными организациями при осуществлении государственной экспертизы декларации безопасности гидротехнических сооружений²⁷);

²² Перечень действий, за совершение которых взимается патентная пошлина, и размеры данной пошлины установлены постановлением Правительства РФ от 10.12.2008 № 941 и постановлением Правительства РФ от 14.09.2009 № 735.

²³ Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 № 568 «Об установлении размера и правил взимания платы за проведение квалификационного экзамена при осуществлении аттестации кандидата в патентные поверенные».

²⁴ Приказ Минприроды России от 12.05.2014 № 205 «Об утверждении Порядка определения сметы расходов на проведение государственной экологической экспертизы».

²⁵ Например, Приказом Главного управления ветеринарии кабинета министров Республики Татарстан от 22.10.2015 № 454-ф утверждены Временные расценки на платные ветеринарные услуги, оказываемые государственными ветеринарными учреждениями Республики Татарстан гражданам и юридическим лицам.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

²⁷ Приказ Ростехнадзора от 23.01.2012 № 48 «Об утверждении Методики определения размера платы за оказание услуги по государственной экспертизе деклараций безопасности гидротехнических сооружений».

5) плата, взимаемая негосударственной некоммерческой организацией

Единственный обнаруженный пример такой платы – это плата, взимаемая Российским союзом автостраховщиков за аккредитацию операторов технического осмотра. Ее размер установлен постановлением Правительства Российской Федерации (от 10 тыс. до 20 тыс. руб.).

Количество пошлин, сборов и платежей, относящихся к категории «иная плата», указано в табл. 8. Их сумма превышает количество видов разрешений, в рамках которых взимается иная плата, поскольку один и тот же платеж может относиться сразу к двум категориям. Например, ветеринарно-сопроводительные документы могут выдаваться как органами власти, так и государственными бюджетными учреждениями.

Отсутствие четкого регулирования платности в отношении 21 вида разрешений связано с наличием противоречий между положениями Налогового кодекса Российской Федерации и отраслевыми нормативно-правовыми актами.

Например, согласно п. 72 ч. 1 ст. 333.33 НК РФ государственная пошлина взимается за действия, совершаемые уполномоченными органами при проведении аттестации в случаях, если она предусмотрена законодательством Российской Федерации. Так, за выдачу аттестата, свидетельства либо иного документа, подтверждающего уровень квалификации, взимается 1300 руб.

Таблица 8.

Взимание платы, не являющейся государственной пошлиной

| Категория «иной платы» | Количество видов разрешений, в рамках которых взимается плата |
|--|---|
| Патентная пошлина | 4 |
| Плата, взимаемая органом власти (казенным учреждением) | 16 |
| Плата, взимаемая бюджетным или автономным учреждением | 10 |
| Плата, взимаемая негосударственной коммерческой организацией | 4 |
| Плата, взимаемая негосударственной некоммерческой организацией | 1 |

В отношении конкретных видов аттестации подзаконные акты (прежде всего административные регламенты) содержат прямое указание на взимание государственной пошлины или на бесплатность аттестации. Однако в 13 видах аттестации нормативно-правовые акты, определяющие порядок осуществления аттестации, либо отсутствуют, либо не содержат прямого указания на платность/бесплатность данной государственной услуги. В связи с этим возникает неясность относительно необходимости для заявителя уплачивать государственную пошлину.

Аналогичная ситуация складывается в отношении отдельных видов аккредитации.

§ 1.6. Системы учета разрешительной деятельности

В настоящее время не существует единой системы учета разрешительной деятельности, позволяющей осуществлять мониторинг объемов всех разрешений, которые были выданы, приостановлены, возобновлены и прекращены на всех уровнях публичной власти. В рамках исследования нами было выявлено три основных способа сбора таких сведений.

1. Федеральное статистическое наблюдение

Данный способ заключается в сборе информации по формам и с периодичностью, определяемой приказами Росстата. Например, он используется в отношении лицензирования. Соответствующие сведения собираются Минэкономразвития России по форме «1-лицензирование», утвержденной Приказом Росстата от 30.03.2012 № 103. Сбор, хранение, обработка и представление информации об осуществлении лицензирования осуществляются с использованием ГАИС «Управление».

2. Ведомственная статистическая отчетность

Такой способ сбора информации распространен более широко, чем использование инструментария федерального статистического наблюдения. Он заключается в аккумуляции сведений согласно формам, которые утверждаются ведомством, предоставляющим разрешение.

Примерами могут служить государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (формы № 1-ЮР и № 1-ИП, утвержденные Приказом ФНС России от 18.11.2015 № ММВ-7-1/529@) или государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (форма № 8, утвержденная Приказом Росреестра от 30.12.2015 № П/690).

3. Административные данные

Сбор сведений об объеме разрешительной деятельности может осуществляться только посредством ведения реестра, регистра или иного информационного ресурса, в котором учитываются действующие разрешения. Например, данный способ используется в рамках государственной регистрации маломерных судов или аккредитации юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий.

Нужно отметить, что **в отношении отдельных видов разрешений используются одновременно две дублирующие системы сбора информации.** Например, согласно Приказу Росстата от 23.07.2015 № 339 органы ЗАГС представляют в органы Росстата сведения о регистрации фактов рождения, смерти, заключения и расторжения брака по формам статистического наблюдения. Одновременно на основании Приказа Минюста России от 28.08.2008 № 189 органы ЗАГС представляют в Минюст России сведения о регистрации всех актов гражданского состояния по формам ведомственной статистической отчетности.

В то же время существуют виды разрешений, в рамках которых сведения об объеме разрешительной деятельности централизованно не собираются. Примером может служить государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним. Федеральное статистическое наблюдение за деятельностью по регистрации данных объектов отсутствует, равно как и сбор ведомственной статистической отчетности. Единый реестр тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин, прицепов к ним не ведется. В результате на федеральном уровне отсутствуют сводные данные об объеме регистрационной деятельности, осуществляемой органами Гостехнадзора субъектов Российской Федерации.

По количественным параметрам разрешения крайне разнообразны. Прежде всего существуют виды разрешений, ежегодное количество которых составляет несколько десятков миллионов: например, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в 2015 г. было зарегистрировано более 25 млн прав, ограничений (обременений), сделок). В то же время имеются виды разрешений, которых выдается не более 10 в год. Например, в 2015 г. было выдано 3 лицензии на деятельность по перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом.

§ 1.7. Соотношение разрешительной и контрольно-надзорной деятельности

По результатам проведенного исследования было выявлено четыре возможных варианта соотношения разрешительной и контрольно-надзорной деятельности.

Первый вариант предусматривает наличие специального вида государственного контроля за соблюдением условий предоставления разрешения. Вне всякого сомнения, такая контрольно-надзорная деятельность может быть включена в состав разрешительной системы. Примерами могут служить:

лицензионный контроль, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами... правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства;

государственный контроль и надзор за деятельностью аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами.

Второй вариант подразумевает отсутствие специального вида государственного контроля, но проверки осуществляются в рамках широкого (отраслевого) государственного контроля или надзора.

Например, выполнение требования о регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним проверяется посредством осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения может быть проконтролировано в ходе государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля.

Как отмечалось выше, такая надзорная деятельность не подлежит включению в состав разрешительной системы. В противном случае мы будем вынуждены объявить составным элементом разрешительной системы практически все виды государственного надзора, осуществляемого органами исполнительной власти.

Третий вариант означает отсутствие как специального, так и отраслевого вида государственного контроля. При этом результаты разрешительных полномочий предоставляются для взаимодействия с органами власти: получение иных разрешений, финансовой помощи и т. д.

Например, согласование создания организации с иностранными инвестициями на территории закрытого административно-территориального образования не является предметом какого-либо вида государственного контроля. Однако оно выступает обязательным условием для осуществления государственной регистрации соответствующего юридического лица.

Установление нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух необходимо только для получения разрешения на выбросы. При этом указанные нормативы включаются в состав разрешения в качестве его неотъемлемого приложения.

Четвертый вариант предусматривает отсутствие как государственного контроля (специального или отраслевого), так и последующего взаимодействия с органами власти любой иной формы. Примерами могут служить разрешение на занятие народной медициной или аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи.

По экспертной оценке, подавляющее большинство разрешений относится ко второму типу (наличие разрешения проверяется в рамках отраслевого государственного контроля). Разрешения первого, третьего и четвертого типов составляют незначительную долю.

Глава 2

Типовые разрешительные режимы

§ 2.1. Лицензирование

А. Понятие и сущность лицензирования

Термин «лицензия» происходит от латинского *licentia*, что означает «право, разрешение, позволение»²⁸. В законодательстве Российской Федерации данное понятие используется как в административном, так и в гражданском праве.

В административно-правовой сфере лицензия представляет собой юридическое согласие государства на осуществление хозяйствующим субъектом отдельных видов деятельности или на совершение иных юридически значимых действий на определенных условиях, предусмотренных лицензионными требованиями. В гражданско-правовом аспекте лицензия представляет собой договор, посредством которого правообладатель предоставляет другому лицу права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации²⁹. Далее будут рассмотрены только административно-правовые лицензии.

Согласно Федеральному закону от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Федеральный закон № 99-ФЗ) лицензирование – это деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению информации по вопросам лицензирования.

В свою очередь, лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнение работ, оказание услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом.

Недостатком данного определения является отсутствие в нем указания на цель выдачи соответствующего разрешения. Устраняя данный недостаток и учитывая, что лицензирование является административно-правовым разрешительным режимом, его можно охарактеризовать следующим образом. Лицензирование – это разрешительный режим, заключающийся в дозволении юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю осуществлять конкретный вид деятельности (выполнять работы, оказывать услуги, составляющие лицензируемый вид деятельности), предоставляемом в целях предотвращения возможного ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Однако из общего правила о том, что лицензия является разрешением на ведение деятельности, есть ряд исключений. Федеральный закон № 99-ФЗ (ч. 8 ст. 22) содержит прямое указание на то, что иными федеральными законами может быть установлено лицензирование

²⁸ Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах // СПС «Консультант+». М.: Юстицинформ, 2005. § 4.2; Российское предпринимательское право: учебник / отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова // СПС «Консультант+». М.: Проспект, 2011. § 5.2.

²⁹ Ст. 1235 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ.

отдельных хозяйственных сделок, действий либо операций. На такое лицензирование Федеральный закон № 99-ФЗ не распространяется.

В целом законодательство содержит указание на 66 видов

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.