

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В.¹

Аннотация

В любом национальном правовом порядке административная разрешительная система является важным инструментом защиты конституционного строя, прав и законных интересов граждан, общественного здоровья и нравственности, национальной безопасности государства. Существующие научные работы, посвященные российской разрешительной системе, игнорируют вопросы, связанные с оценкой количества видов разрешений и качества нормативного регулирования разрешительной деятельности. Цель проведенного исследования – восполнить данный пробел. Анализ разрешительной системы осуществлен с использованием как формально-юридического, так и статистического метода.

В результате были выявлены 22 формы разрешительной деятельности, которые можно условно разделить на две группы. В первую входят девять типовых (наиболее массовых) форм разрешительной деятельности, во вторую – нетиповые формы, представляющие собой малочисленные разрешительные режимы.

Результат оценки качества нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности показал, что надлежащее нормативное основание отсутствует в отношении 5% видов разрешений, подробное правовое регулирование – в отношении 10% видов разрешений. Административные регламенты не приняты в отношении 35% разрешений.

Изучив недостатки российской разрешительной системы, авторы пришли к выводу, что ее основные проблемы связаны с отсутствием кодифицированного законодательства о разрешительной деятельности; законодательных определений разрешительных режимов, принципов и стандартов исполнения; закрытых перечней видов разрешений; единой системы учета разрешений. В статье предложены способы решения указанных проблем.

¹ Кнутов Александр Владимирович – старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: knutov.al@gmail.com
Плаксин Сергей Михайлович – кандидат экономических наук, заместитель директора Института государственного и муниципального управления, заместитель директора Дирекции по экспертно-аналитической работе, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: splaksin@hse.ru
Чаплинский Александр Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: chap-aleksandr@yandex.ru

Ключевые слова: административное разрешение; разрешительная система; разрешительная деятельность; лицензирование; регистрация; аккредитация; аттестация; сертификация; экспертиза; согласование; административный регламент.

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. 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 данная система объективно существует и является предметом довольно активных исследований ученых-административистов.

Наиболее обстоятельно она описана в работах Ю.К. Валяева (2009), С.М. Зырянова (2012; 2013), А.Ф. Ноздрачева (2014), Н.В. Субановой (2012; 2015), Д.В. Шохина (2010; 2012; 2015). Особо можно отметить научно-практическое пособие «Разрешительная система в Российской Федерации», подготовленное в 2015 г. в ИЗиСП при Правительстве РФ. На настоящий момент это самое подробное комплексное исследование разрешительной деятельности органов публичной власти России. Среди научных работ, посвященных отдельным видам разрешений (например, лицензированию, государственной регистрации, аккредитации) или разрешениям в отдельных сферах государственного управления, можно отметить работы А.Б. Багандова, А.Б. Гормаха, М.Ф. Деминой, В.И. Кузнецова, Ю.Н. Мильшина, К.И. Налетова, Д.В. Осинцева, Е.И. Спектор, Т.К. Терещенко, Д.В. Чермянинова.

Для работ, посвященных разрешительной системе и ее отдельным элементам, общим является использование только формально-юридического и сравнительно-правового методов исследования. Обобщающие выводы делаются на основе юридического анализа отдельных административных разрешений. Исследователи обходят стороной важнейшие вопросы относительно количества: разрешительных режимов и видов разрешений, существующих в настоящее время в России; разрешений, имеющих надлежащее законодательное основание; разрешений, порядок предоставления которых урегулирован надлежащим образом; разрешений, предоставляемых на платной или бесплатной основе; и т.д. Однако без изучения данных параметров российской разрешительной системы нельзя быть до конца уверенным в правильности сделанных теоретических выводов, а также определить практические проблемы, существующие в данной сфере.

Авторы настоящей статьи ставят себе задачу изучить отечественную разрешительную систему с использованием метода статистического анализа. Получив с помощью данных методов исследования сведения о существующих видах разрешений, их количестве, наличии надлежащего нормативного основания для выдаваемых разрешений и необходимой регламентации разрешительного производства, можно сделать более достоверные выводы, касающиеся как теории разрешительной системы (в части понятий, перечня элементов системы, ее правовой природы), так и практических проблем, а также путей их решений.

Понятие разрешительной системы и ее состав

По мнению А.Ф. Ноздрачева (2015), 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 институтов.

Обобщая авторские определения различных ученых-административистов, А.Ф. Ноздрачев пишет, 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.

Изложенный подход поддерживают и другие авторы. Так, Н.В. Субанова (2012) 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).

А.А. Погодин (2003) 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 безопасности.

Данный подход нашел свое закрепление в учебниках по административному праву. Д.Н. Бахрах (2007) отмечает, что разрешительная система – это урегулированная правом совокупность общественных отношений, возникающих между субъектами административной власти и гражданами (организациями) в связи с выдачей разрешения на занятие определенной

деятельностью и последующим надзором за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности.

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

Вышеизложенные определения «разрешительной системы» и «разрешительной деятельности» носят общий характер. В связи с этим необходимо сформулировать определение термина «*предоставление разрешений*». По нашему мнению, под этим 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 предоставление разрешений может заключаться в:

- 1) прямом и предварительном дозволении осуществлять деятельность или совершать действия физическим и юридическим лицам;
- 2) установлении запретов на осуществление деятельности или совершение отдельных действий без прохождения физическими и юридическими лицами в уполномоченных органах обязательных административных процедур;
- 3) установлении 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 предоставлению разрешений не входят функции органов публичной власти, заключающиеся в экономическом (т.е. неадминистративном) воздействии на регулируемую сферу даже в том случае, если в результате осуществления таких функций возникают специальные права осуществлять деятельность или совершать действия. Соответственно, к деятельности по предоставлению 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 является исполнение функций, связанных 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 N 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 иных обязательных требований, то такая контрольная деятельность в состав разрешительной системы, по нашему мнению, 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 мы 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.

Формы разрешительной деятельности (разрешительные режимы)

В доктрине активно используется понятие «форма разрешительной деятельности». Н.В. Субанова (2012) 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). В качестве синонима данному понятию также используется термин «административно-правовые разрешительные режимы».

Разные авторы насчитывают разное количество форм разрешительной деятельности. Так, Н.В. Субанова (2012) пишет о наличии как минимум 9 наиболее распространенных форм данной деятельности: лицензирование; предоставление разрешения; сертификация; предоставление допуска; аттестация; аккредитация; квотирование; регистрация; предоставление иных видов разрешений (включение в реестр, предоставление права, удостоверение, паспорт и т.п.).

Л.К. Терещенко и Н.А. Игнатюк (2005) выделяют в российском законодательстве 13 самостоятельных административно-правовых режимов: лицензирование; регистрация; разрешение; квотирование; аккредитация; экспертиза; экзамен; сертификация; стандартизация; конкурс; оценка; согласование и утверждение; аттестация.

В ходе анализа российской разрешительной системы нами были выявлены 22 формы разрешительной деятельности, которые можно условно разделить на две основные группы.

В первую группу входят типовые (массовые) формы разрешительной деятельности, представляющие собой наиболее распространенные разрешительные режимы. 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, носящих 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;
- 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, клеймение, технический осмотр и т.д.).

Разрешительные режимы представляют собой систему полномочий органов публичной власти по рассмотрению и принятию решений по запросам физических или юридических лиц в целях приобретения последними специальных прав осуществлять деятельность или совершать действия.

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 соблюдения

конкретного разрешительного режима. Как отмечает С.Н. Махина (2015), совокупность таких процедур образует разрешительное производство.

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 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (п. 1 и 2 ст. 3). В связи с этим первичный подсчет количества видов разрешений, относящихся к каждому разрешительному режиму, был проведен только на основании названий.

В ходе инвентаризации в федеральном законодательстве был выявлен **541 вид разрешений**, в их числе 465 типовых и 76 нетиповых разрешений. Количество видов разрешений в рамках каждого режима представлено в таблице 1.

Таблица 1

Количество видов разрешений

| № | Разрешительный режим | Кол-во видов | % |
|--------------|---|--------------|------------|
| 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, носящих разрешительный характер | 48 | 9 |
| 9 | Государственная экспертиза | 14 | 3 |
| 10 | Нетиповые режимы | 76 | 14 |
| Всего | | 541 | 100 |

Источник: Составлена авторами.

Распределение видов разрешений между уровнями власти

Результаты 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%) видов разрешений. В то же время органы субъектов РФ исполняют полномочия по предоставлению 80 (15%) видов разрешений, а органы местного самоуправления предоставляют только 29 (5%) видов разрешений².

² Сумма данных значений превышает общее количество видов разрешений (541), поскольку один вид разрешений может предоставляться одновременно органами двух или даже трех уровней власти.

Количество видов разрешений, предоставляемых на каждом уровне публичной власти, отражено в таблице 2.

Таблица 2

Распределение видов разрешений по уровням публичной власти

| № | Разрешительный режим | Всего видов | Российская Федерация | Субъекты РФ | Муниципалитеты |
|--------------|---|-------------|----------------------|-------------|----------------|
| 1 | Лицензирование | 66 | 64 | 8 | 0 |
| 2 | Регистрация | 87 | 82 | 9 | 2 |
| 3 | Аккредитация | 45 | 43 | 5 | 0 |
| 4 | Аттестация | 31 | 30 | 4 | 2 |
| 5 | Предоставление разрешений | 122 | 106 | 28 | 15 |
| 6 | Согласование действий и документов | 34 | 32 | 4 | 5 |
| 7 | Сертификация | 18 | 18 | 0 | 0 |
| 8 | Ведение учетов, носящих разрешительный характер | 48 | 47 | 2 | 0 |
| 9 | Экспертиза | 14 | 14 | 7 | 1 |
| 10 | Нетиповые режимы | 76 | 69 | 13 | 4 |
| Итого | | 541 | 505 | 80 | 29 |
| | | | 93% | 15% | 5% |

Источник: Составлена авторами.

Однако в реальности уровень централизации разрешительных полномочий еще выше. Из 80 видов разрешений, выдаваемых органами субъектов РФ, только 60 представляют собой собственные полномочия регионов. Остальные являются федеральными полномочиями, переданными для осуществления субъектам.

Органы (организации), осуществляющие разрешительные полномочия

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 России, Банк России, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос».

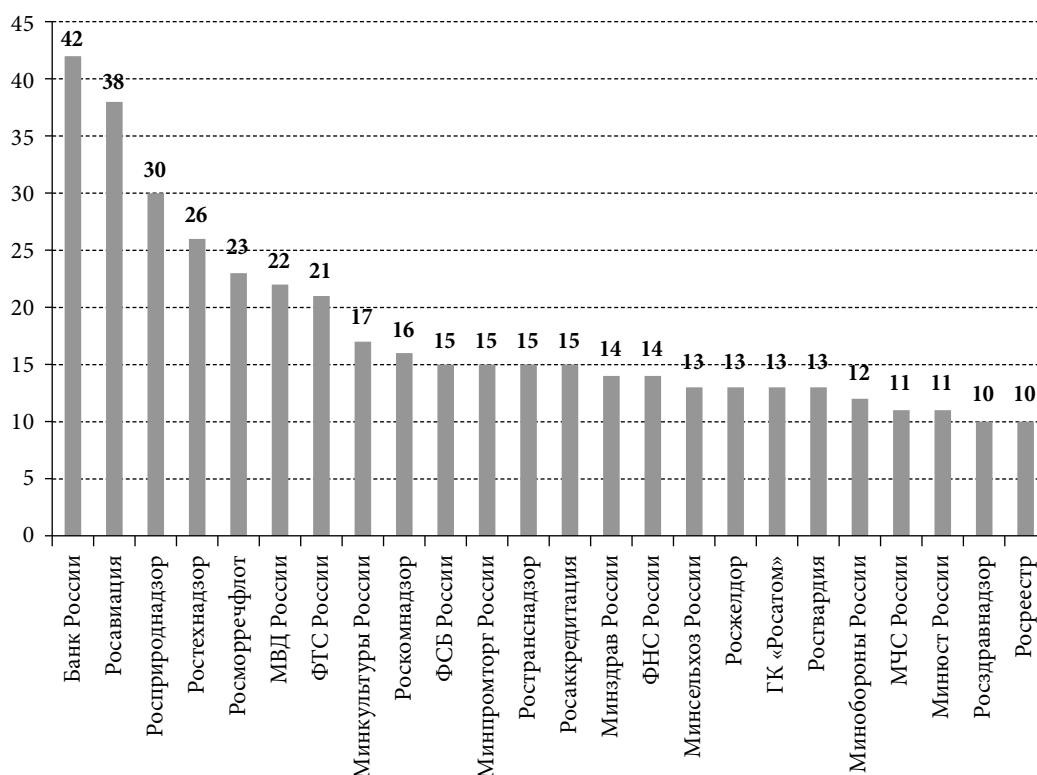
Разрешительные полномочия распределены между органами власти неравномерно. По состоянию на 15 октября 2016 г. действовало 73 федеральных органа исполнительной власти, из которых 13 органов не облада-

ли ни одним разрешительным полномочием. В то же время Банк России и шесть федеральных органов исполнительной власти предоставляли более 20 видов разрешений каждый.

Федеральные органы и организации, предоставляющие наибольшее количество видов разрешений, отображены на рисунке.

Рисунок

Федеральные органы и организации, предоставляющие наибольшее количество видов разрешений



Результаты данного анализа показывают, что общие правила о «специализации» федеральных министерств, служб и агентств, закрепленные Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», системно нарушаются.

Согласно Указу, министерство должно исполнять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию и, в соответствии с общим правилом, не вправе осуществлять функции по контролю и надзору (включая выдачу разрешений). Однако семь федеральных министерств исполняют более десяти разрешительных полномочий каждое.

Также Указ предусматривает, что федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции, за исключени-

ем функций по контролю и надзору. Однако среди федеральных органов, предоставляющих наибольшее количество видов разрешений, имеется три агентства: Росавиация, Росморречфлот и Росжелдор.

Нужно отметить, что некоторые виды разрешений предоставляются коммерческими или некоммерческими организациями, наделенными публично-властными полномочиями. Такие виды разрешений были обнаружены среди всех разрешительных режимов, кроме лицензирования и государственной сертификации.

Общее количество таких видов разрешений равняется 35 (6,5% от общего числа). Большая их часть осуществляется исключительно государственными учреждениями и предприятиями, меньшая – негосударственными организациями. Количество таких видов разрешений указано в таблице 3.

Таблица 3

Количество видов разрешений, предоставляемых государственными и негосударственными организациями

| № | Разрешительный режим | Всего видов, из них: | Предоставляемых государственными организациями | Предоставляемых негосударственными организациями |
|---|---|----------------------|--|--|
| 1 | Регистрация | 87 | 4 | 0 |
| 2 | Аккредитация | 45 | 1 | 2 |
| 3 | Аттестация | 31 | 4 | 0 |
| 4 | Предоставление разрешений | 122 | 4 | 1 |
| 5 | Согласование действий и документов | 34 | 2 | 0 |
| 6 | Ведение учетов, носящих разрешительный характер | 48 | 2 | 0 |
| 7 | Экспертиза | 14 | 4 | 2 |
| 8 | Нетиповые режимы | 76 | 9 | 0 |
| | <i>Итого</i> | 409 | 30 | 5 |

Источник: Составлена авторами.

Большая часть таких разрешений предоставляется учреждениями в сфере транспорта. Например, Администрации морских портов (ФБУ) исполняют семь 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.

Качество нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности

Качество нормативно-правового регулирования отдельных видов разрешений определяется на основе анализа наличия: 1) надлежащего нормативного основания; 2) подробного нормативно-правового регулирования порядка исполнения разрешительных полномочий; 3) административного регламента. Оценка качества регулирования приведена в таблице 4.

Таблица 4

Качество нормативно-правового регулирования деятельности по предоставлению разрешений

| № | Разрешительный режим | Всего видов, из них: | Нормативное основание отсутствует в федеральном законе (международном договоре) | Порядок предоставления | | Административный регламент | |
|--------------|---|----------------------|---|------------------------|------------------------|----------------------------|-----------------|
| | | | | отсутствует | только в НПА ведомства | отсутствует | не предусмотрен |
| 1 | Лицензирование | 66 | - | - | - | 8 | 10 |
| 2 | Регистрация | 87 | 4 | 8 | 46 | 20 | 28 |
| 3 | Аккредитация | 45 | - | 3 | 21 | 18 | 13 |
| 4 | 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 | Сертификация | 18 | 1 | 0 | 16 | 4 | 0 |
| 8 | Ведение учетов, носящих разрешительный характер | 48 | 3 | 4 | 33 | 13 | 10 |
| 9 | 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% |

Источник: Составлена авторами.

а) *Наличие надлежащего нормативного основания.*

Как уже отмечалось, часть 3 ст. 55 Конституции РФ допускает ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом.

Разрешения являются ограничением различных прав и свобод физических лиц. Соответственно, из норм Конституции вытекает требование об установлении разрешений федеральными законами или международными договорами, которые, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, по юридической силе выше федеральных законов.

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

- государственная регистрация тракторов, самоходных машин и прицепов к ним;
 - аттестация на право управления маломерными судами;
 - аттестация специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору;
 - пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров.
- б) *Наличие подробного нормативно-правового регулирования порядка исполнения разрешительных полномочий* 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% от общего количества видов разрешений). Порядок предоставления еще 240 видов разрешений установлен исключительно или преимущественно в ведомственных актах.

Последнее также не является примером должной ситуации, поскольку в этом случае существует вероятность установления ведомством чрезмерно высоких административных барьеров для осуществления регулируемой деятельности.

Примерами некоторых наиболее важных видов разрешений, в отношении которых на федеральном уровне отсутствует достаточно подробное нормативно-правовое регулирование порядка предоставления, являются:

- регистрация гражданского и служебного оружия;
- 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 населения³;
- аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей, и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств⁴;
- выдача разрешения на пребывания на особо охраняемых природных территориях;

³ Инструкция о порядке проведения профессиональной гигиенической подготовки и аттестации, утвержденная приказом Минздрава России от 29.06.2000 N 229, носит самый общий характер: вся инструкция состоит из трех пунктов.

⁴ Положение о порядке данной аттестации утверждено Приказом Минтранса России, Минтруда России от 11.03.1994 N 13/11. Оно носит общий характер и фактически устарело.

- выдача разрешения на въезд в закрытое административно-территориальное образование;
- осуществление ветеринарно-санитарной экспертизы.

в) *Наличие административных регламентов.*

В большинстве случаев предоставление разрешений является государственными (муниципальными) услугами, поскольку может быть квалифицировано как деятельность по реализации функций соответственно органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов или органов местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей⁵.

Согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон N 210-ФЗ), 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 категории разрешений, которые выведены из сферы действия Федерального закона N 210-ФЗ и, соответственно, не являются государственными (муниципальными) услугами в понимании действующего законодательства:

- 1) разрешения, предоставляемые Банком России, ЦИК России, а также государственными учреждениями и предприятиями;
- 2) разрешения, предоставляемые негосударственными организациями, наделенными публично-властными полномочиями;
- 3) разрешения, предоставляемые без запроса со стороны частных лиц⁶ либо осуществляемые на основании запроса в конклюдентной форме (т.е. путем осуществления определенных действий без специального заявления)⁷.

Также на федеральном уровне не предусмотрено принятие административных регламентов в отношении государственных и муниципальных услуг, являющихся собственными полномочиями соответственно субъектов РФ и муниципалитетов.

Требование о наличии административного регламента, принятого на федеральном уровне, распространяется на 420 видов разрешений (78% от общего количества). Из них данные нормативные акты были приняты в отношении 275 видов разрешений. Соответственно, отсутствуют административные

⁵ «Предоставление разрешения» и «государственная услуга» – это 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.

⁶ Например, к данной категории относятся: регистрация наименований географических объектов, регистрация избирателей, государственная регистрация НПА федеральных органов исполнительной власти.

⁷ Примером может служить допуск лиц к государственной тайне. Решение о допуске принимает руководитель организации после заполнения работником анкеты и проведения проверочных мероприятий органами безопасности.

регламенты, определяющие порядок исполнения 145 видов разрешений (35% от количества разрешений, в отношении которых на федеральном уровне должны быть приняты регламенты).

Соответственно, требования о наличии федерального административного регламента отсутствуют в отношении 121 вида разрешений. Из них более половины (70 видов; 58%) составляют разрешения, предоставляемые Банком России, ЦИК России, государственными учреждениями и предприятиями.

Платность разрешительной деятельности

Разрешительная деятельность может осуществляться органами власти и иными организациями как на безвозмездной, так и возмездной основе. Почти половина всех видов разрешений (283 вида; 52%) предоставляется бесплатно. Выдача еще 204 видов разрешений (38%) предусматривает обязанность заявителя уплатить государственную пошлину. В рамках предоставления 33 видов разрешений (6%) взимается иная плата. В отношении 21 вида разрешений четкое регулирование платности отсутствует. Сведения о взимании платы представлены в таблице 5.

Таблица 5

Платность разрешительной деятельности

| № | Разрешительный режим | Всего видов, из них: | Гос. пошлина | Иная плата | Бесплатно | Четкое регулирование отсутствует |
|--------------|---|----------------------|--------------|------------|------------|----------------------------------|
| 1 | Лицензирование | 66 | 64 | 1 | 1 | – |
| 2 | Регистрация | 87 | 33 | 5 | 49 | – |
| 3 | Аккредитация | 45 | 22 | 1 | 15 | 7 |
| 4 | Аттестация | 31 | 6 | 2 | 10 | 13 |
| 5 | Предоставление разрешений | 122 | 31 | 4 | 87 | – |
| 6 | Согласования действий и документов | 34 | 2 | – | 32 | – |
| 7 | Сертификация | 18 | 12 | – | 6 | – |
| 8 | Ведение учетов, носящих разрешительный характер | 48 | 13 | 1 | 33 | 1 |
| 9 | Экспертиза | 14 | – | 8 | 6 | – |
| 10 | Нетиповые режимы | 76 | 21 | 11 | 44 | – |
| Итого | | 541 | 204 | 33 | 283 | 21 |
| | | | 38% | 6% | 52% | 4% |

Источник: Составлена авторами.

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

1. *Патентная пошлина.*

Размеры патентной пошлины установлены постановлениями Правительства РФ 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, взимаемая органом власти (казенным учреждением).*

Величина сборов или платы может быть установлена либо посредством указания в нормативном акте точной суммы, либо путем закрепления методики расчета платы. Примером первого подхода является плата, взимаемая при осуществлении аттестации патентных поверенных (15 тыс. руб.), примером второго – плата за государственную экологическую экспертизу. Плата зачисляется в доход бюджетов, при этом органы-администраторы доходов не вправе распоряжаться данными средствами.

3. *Сбор или плата, взимаемая бюджетным или автономным учреждением.*

Почти во всех случаях размер данной платы определяется органами власти или подведомственными учреждениями самостоятельно на основании нормативно закрепленной методики расчета платы. При этом орган власти или учреждение может либо утвердить прейскурант, либо определять размер платы в каждом конкретном случае. Примером первого подхода являются прейскуранты стоимости ветеринарно-санитарной экспертизы с выдачей ветеринарно-сопроводительных документов, утвержденные органами субъектов РФ (подведомственными учреждениями). Примером второго подхода является плата за государственную экспертизу проектной документации.

Бюджетные и автономные учреждения обладают определенной свободой по распоряжению средствами, полученными в результате взимания платы, однако с учетом ряда ограничений, главное из которых – целевой характер существования учреждения.

4. *Плата, взимаемая негосударственной коммерческой организацией.*

Данная плата взимается коммерческими организациями частной формы собственности, уполномоченными на исполнение 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 утвержденной методики (плата, взимаемая экспертными организациями при осуществлении государственной экспертизы декларации безопасности гидротехнических сооружений).

5. *Плата, взимаемая негосударственной некоммерческой организацией.*

Единственный обнаруженный пример – это плата, взимаемая Российским союзом автостраховщиков за аккредитацию операторов технического осмотра. Ее размер установлен Постановлением Правительства РФ (от 10 тыс. до 20 тыс. руб.)⁸.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2011 N 912 «О размере платы за аккредитацию в сфере технического осмотра»

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

Общие проблемы организации разрешительной деятельности

По результатам анализа были выявлены две группы недостатков разрешительной деятельности: системные и локальные. **Системные проблемы** связаны с отсутствием комплексного нормативного регулирования разрешительной деятельности органов власти и организаций. Наиболее значимыми проблемами являются:

1. *Отсутствие законодательно закрепленных определений для каждого разрешительного режима* (государственной регистрации, аккредитации и т.д.).

Универсальное определение закреплено в законодательстве только в отношении одного разрешительного режима: Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» дает определение понятий «лицензия» и «лицензирование». Как следствие, нормативные акты содержат большое количество видов разрешений, наименования которых отличаются от их сущности. В отдельных случаях благодаря этому количество наиболее «жестких» разрешений формально сокращается, однако на практике объем административного давления на бизнес уменьшается незначительно.

Например, до 01.01.2007 осуществлялось лицензирование туроператорской деятельности. После отмены лицензирования была введена процедура внесения сведений о туроператоре в Единый федеральный реестр туроператоров, которая по названию является учетной функцией, но по своей сущности – допуском к осуществлению деятельности (т.е. «скрытым лицензированием»).

2. *Отсутствие в федеральном законодательстве закрытых перечней видов разрешений, относящихся к каждому разрешительному режиму.*

В минимальной степени данный недостаток проявляется в отношении лицензирования: содержащиеся в статьях 1 и 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ перечни включают 62 вида деятельности из 66 видов деятельности, в отношении которых федеральное законодательство предусматривает режим лицензирования. Исчерпывающие перечни видов разрешений, относящихся к другим разрешительным режимам, законодательно не закреплены.

В результате существуют виды разрешений, которые не предусмотрены федеральными законами и введены актами Правительства РФ или даже ведомственными актами. Установление разрешений исключительно действиями органов исполнительной власти потенциально может создавать чрезмерные административные барьеры для ведения предпринимательской деятельности.

- Зм *Отсутствие законодательно закрепленных принципов и стандартов исполнения разрешительной деятельности.*

Исключение составляет только лицензирование, комплексное законодательное регулирование которого содержится в Федеральном законе

«О лицензировании отдельных видов деятельности». В отношении других разрешительных режимов отсутствует унифицированный законодательный стандарт, который бы определял:

- цели, задачи и принципы осуществления разрешительной деятельности;
- основные положения, касающиеся порядка выдачи разрешений (включая правила взимания платы), приостановления, возобновления и прекращения их действия;
- основные требования, касающиеся ведения и использования информационных ресурсов, формируемых в результате предоставления разрешений.

Отсутствие на законодательном уровне единых стандартов, определяющих порядок предоставления разрешений, приводит к тому, что одни виды разрешений имеют высококачественную подробную регламентацию, систематизированную в одном акте (например, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним), а другие – отрывочное регулирование, содержащееся в различных нормативно-правовых актах. Последнее из-за наличия правовых пробелов серьезно затрудняет правоприменительную деятельность, делая порядок предоставления разрешений непонятным для заявителей.

Федеральный закон N 210-ФЗ эту проблему не решает. В нем содержатся унифицированные требования к процедуре оказания государственных и муниципальных услуг (к которым относятся не только предоставление разрешений, но и другие услуги, оказываемые органами власти: услуги по предоставлению информации, по оказанию мер поддержки и т.д.). Регулирование разрешительной деятельности, учитывающее ее правовую природу и содержание, в вышеупомянутом законе отсутствует.

4. *Отсутствие единой системы статистического наблюдения за разрешительной деятельностью.*

В настоящее время унифицированная система статистического наблюдения функционирует только в отношении лицензирования. Применительно к иным разрешительным режимам единый подход отсутствует. В отношении одной части разрешений собирается государственная или ведомственная статистическая отчетность; в отношении другой части имеются административные данные, связанные с ведением реестров и прочих информационных ресурсов; в отношении третьей – данные о количестве выданных разрешений централизованно не собираются.

Как следствие, точные объемы разрешительной деятельности, осуществляемой в России органами власти и уполномоченными организациями, в настоящее время неизвестны. Это ограничивает возможности по качественной модернизации данной сферы.

Локальные проблемы затрагивают отдельные виды разрешений. Они связаны преимущественно с неисполнением или некачественным исполнением существующих конституционных или законодательных положений, регламентирующих порядок осуществления разрешительной деятельности. Локальными проблемами являются:

1. *Предоставление отдельных видов разрешений без надлежащего законодательного основания.*

Надлежащее нормативное основание (т.е. указание в международном договоре или федеральном законе) отсутствует в отношении 28 видов разрешений. Строго говоря, предоставление таких разрешений неправомерно.

2. *Отсутствие достаточного нормативно-правового регулирования порядка предоставления отдельных разрешений.*

Детальное нормативно-правовое регулирование отсутствует в отношении 54 видов разрешений (10%). Порядок предоставления 240 видов разрешений (44%) установлен исключительно или преимущественно в ведомственных актах.

Отсутствие достаточной нормативной регламентации влечет возможность злоупотреблений как должностными лицами, так и заявителями, порождает спорные ситуации, служит коррупциогенным фактором. Осуществление регламентации на ведомственном уровне может создавать избыточные административные барьеры.

3. *Отсутствие административных регламентов в отношении отдельных видов разрешений.*

Административные регламенты отсутствуют в отношении 145 видов разрешений, что составляет 35% от количества разрешений, в отношении которых данные документы должны быть приняты на федеральном уровне.

Помимо этого существует 70 видов разрешений, предоставляемых Банком России, ЦИК России, а также государственными учреждениями и предприятиями. Согласно Федеральному закону № 210-ФЗ, деятельность по предоставлению данных разрешений не является государственными услугами, в связи с чем на нее не распространяется требование о наличии административных регламентов. Вместе с тем по своей сущности разрешения, предоставляемые Банком России, ЦИК России, государственными учреждениями и предприятиями, не отличаются от разрешений, выдаваемых органами исполнительной власти.

Отсутствие административных регламентов в отношении 215 видов разрешений порождает правовую неопределенность и приводит к описанным выше последствиям.

Предложения по совершенствованию разрешительной деятельности

Предложения по совершенствованию разрешительной деятельности также могут быть разделены на системные и локальные. Предложениями системного характера являются:

1. *Законодательное закрепление определений разрешительной деятельности и определений для всех разрешительных режимов.*

На основании анализа содержания всех разрешительных режимов, выявленных в ходе исследования, нами было определено наличие самостоятельной сущности в отношении восьми таких режимов. Сущностные признаки, позволяющие разграничить содержание каждого разрешительного режима и сформулировать соответствующие определения, представлены в таблице 6.

Таблица 6

Разграничение типовых разрешительных режимов

| Признак I уровня – объект разрешительной деятельности | Режим | Признак II уровня | Режим | Признак III уровня | Режим |
|---|---|--|------------------------------|--|----------------|
| Деятельность | Лицензирование Аккредитация Аттестация Регистрация Экспертиза Нормирование | Прямой допуск к деятельности хозяйствующих субъектов | Аккредитация, лицензирование | Прямой допуск к публично-властной деятельности | Аккредитация |
| | | Прямой допуск к деятельности граждан через признание их компетентности | Аттестация | Прямой допуск к иной деятельности | Лицензирование |
| Разовые действия или реализация проекта | Разрешение | Допуск через подтверждение существования лиц и объектов | Регистрация | | |
| | | Допуск через определение обязательных параметров деятельности | Нормирование | | |
| Продукция | Сертификация | | | | |
| Объекты, характеризующиеся высокой степенью неопределенности, требующие проведения исследования | Экспертиза | | | | |

Источники: Составлена авторами.

На основании указанных признаков были сформулированы определения для каждого разрешительного режима.

Лицензирование – это разрешительный режим, заключающийся в дозволении юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю осуществлять конкретный вид деятельности (выполнять работы, оказывать услуги, составляющие лицензируемый вид деятельности), которое предоставляется 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.

Государственная регистрация (разрешительного характера) – это разрешительный режим, заключающийся в признании существования физических или юридических лиц, их объединений, объектов гражданских прав, документов или юридических фактов с соответствующим предоставлением физическим или юридическим лицам специальных прав осуществлять деятельность или совершать отдельные действия.

Государственная аккредитация – это разрешительный режим, заключающийся в признании полномочий лиц выполнять отдельные работы/услуги в определенной области аккредитации, связанные с осуществлением публично-властных полномочий самими аккредитованными лицами или с осуществлением таких полномочий иными органами и организациями, но на основе результатов работ/услуг аккредитованных лиц.

Государственная аттестация – это разрешительный режим, заключающийся в определении и признании квалификации физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, для целей надления их специальным профессиональным статусом или отдельными специальными правами для осуществления профессиональной деятельности.

Выдача государственных разрешений – это разрешительный режим, заключающийся в дозволении совершить конкретные разовые действия и/или реализовать конкретные проекты.

Государственная сертификация – это разрешительный режим, заключающийся в оценке соответствия продукции (единицы продукции, партии продукции или типа продукции) или процесса производства продукции, а также средств производства обязательным требованиям и/или иным установленным критериям допуска, результатом которой является выдача сертификата в целях удостоверения такого соответствия перед третьими лицами.

Индивидуальное нормирование (разрешительного характера) – это разрешительный режим, заключающийся в определении для конкретных хозяйствующих субъектов по их запросам индивидуальных обязательных параметров их производственной деятельности, без соблюдения которых осуществление деятельности будет являться незаконным⁹.

⁹ Разрешения, относящиеся к данному разрешительному режиму, могут носить различные наименования: установление или утверждение нормативов, определение или установление цен (тарифов), утверждение графиков, распределение объемов и т.д.

Государственная экспертиза (разрешительного характера) – это разрешительный режим, заключающийся в проведении исследований и в даче заключения экспертом (группой экспертов, экспертной организацией) по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом нормативно-правовыми или распорядительными актами уполномоченных органов. Положительное экспертное заключение обуславливает возможность осуществления деятельности или совершения действий.

2. *Нормативное закрепление исчерпывающих перечней видов разрешений, относящихся к каждому разрешительному режиму.*

В связи с тем, что существующие наименования отдельных видов разрешений не соответствуют их сущности, необходимо произвести переименование таких разрешений, устранив расхождения между формальным названием разрешительного полномочия и его содержанием. Данное действие должно быть выполнено в два этапа. Во-первых, виды административной деятельности органов власти, хотя и имеющие в настоящий момент общее наименование с разрешительными режимами, но не соответствующие определению разрешительного режима, должны быть переименованы. Например, подлежат переименованию в «государственные учеты» 14 видов деятельности, которые в настоящий момент обозначены термином «регистрация», однако являются не разрешительным полномочием, а учетным. В результате общее число видов разрешений должно составить 516. Во-вторых, все остальные виды разрешительной деятельности, которые в настоящий момент не входят в обозначенный выше перечень из восьми разрешительных режимов (например, «признание», «допуск», «утверждение»), должны быть отнесены к одному из указанных режимов, исходя из содержания и правовой природы осуществляемых действий. Исключение может быть сделано только для минимального количества разрешений, определения которых устоялись и/или имеют международные аналоги (оформление и выдача паспортов, выдача вида на жительство и выдача виз).

Нужно отметить, что переквалификации в тот или иной разрешительный режим согласно приведенным определениям подлежат все полномочия, относящиеся в настоящий момент к государственным учетам разрешительного характера (как правило, данные разрешения должны быть квалифицированы как «регистрация»).

В настоящий момент, по экспертным оценкам, корректное наименование имеет 331 вид разрешительной деятельности из 541 (61%). Соответственно, наименования должны быть изменены в отношении 210 видов разрешений. Скорректированные перечни разрешений должны быть закреплены на уровне федерального закона с указанием о неправомерности предоставления разрешений, не указанных в данных перечнях.

3. *Установление в законодательстве принципов и стандартов осуществления разрешительной деятельности.*

Необходимо установление в федеральном законодательстве для каждого разрешительного режима комплексного регулирования, которое бы включало в себя:

- а) общие положения:
- определения разрешительных режимов;
 - цели, задачи и принципы исполнения разрешительных режимов;
 - полномочия федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по осуществлению разрешительной деятельности;
 - права, обязанности и ответственность должностных лиц органов публичной власти и уполномоченных организаций, осуществляющих разрешительную деятельность;
 - основные положения, касающиеся обязательных требований, проверяемых при предоставлении разрешений;
 - действие выданных «разрешений» по времени и территории;
 - виды и основания взимания платы при предоставлении разрешений;
- б) порядок организации и осуществления разрешительной деятельности:
- порядок подачи обращений заявителей о предоставлении разрешений и порядок принятия соответствующего решения органом публичной власти (организацией);
 - порядок переоформления разрешения, предоставления дубликата разрешения;
 - порядок осуществления контроля за исполнением условий разрешения;
 - порядок приостановления, возобновления, прекращения действия разрешения;
 - порядок ведения реестров выданных разрешений, предоставления информации по вопросам, связанным с разрешительной деятельностью.

Вышеуказанные системные предложения могут быть реализованы путем принятия федерального закона о разрешительной деятельности в Российской Федерации, который бы в общей части содержал базовые положения, применимые ко всем разрешительным режимам, а в специальной части – положения, регулирующие организацию и исполнение каждого разрешительного режима в отдельности¹⁰.

В случае невозможности принятия данного закона из-за организационных трудностей альтернативой может служить принятие ряда федеральных законов, каждый из которых регулировал бы конкретный разрешительный режим (например, федеральных законов о государственной регистрации в Российской Федерации, об аттестации в Российской Федерации и пр.).

В свою очередь, предложениями локального характера являются:

1. *Внесение нормативных изменений, исключаящих предоставление разрешений без указания в федеральном законе (международном договоре).*

Относительно всех видов разрешений, не указанных в международных договорах или федеральных законах, должно быть принято решение о необходимости или отсутствии необходимости в их предоставлении. Если дан-

¹⁰ Принятие данного законодательного акта предусматривается поручением Президента Российской Федерации от 06.01.2017. Разработка такого закона поручена Министерству экономического развития Российской Федерации.

ные разрешения будут оценены как необходимые, то должны быть внесены изменения в федеральные законы, предусматривающие их предоставление.

2. *Обеспечение достаточного нормативно-правового регулирования порядка предоставления всех разрешений.*

Что касается видов разрешений, в отношении которых нормативный порядок предоставления отсутствует либо установлен исключительно или преимущественно на ведомственном уровне, то для установления порядка предоставления данных разрешений необходимы изменения на уровне федеральных законов или постановлений Правительства РФ.

3. *Принятие отсутствующих административных регламентов.*

Необходимы разработка и утверждение административных регламентов в отношении всех видов разрешений, применительно к которым данные документы должны быть приняты, но данное требование не выполнено.

Помимо этого представляется целесообразным внести изменения в Федеральный закон N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предусмотрев необходимость принятия административных регламентов в отношении разрешений, предоставляемых Банком России, ЦИК России, федеральными и региональными государственными учреждениями и предприятиями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акимов Л.Ю., Андриченко Л.В., Артемьева Е.А. и др. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие (отв. ред. А.Ф. Ноздрачев). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015.
2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007.
3. Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 13–21.
4. Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 39–48.
5. Метод разрешения в административном праве России / Валяев Ю.К. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.
6. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. – 2014. – № 2. – С. 5–36.
7. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 37–48.
8. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 52–64.

9. Погодин А.А. Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйствующих субъектов в современных условиях. Дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2003.
10. Субанова Н.В. Законодательство о разрешительной системе в Российской Федерации: состояние, тенденции развития, перспективы // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 52–58.
11. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2012.
12. Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. – М.: Юстицинформ, 2005.
13. Шохин Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.
14. Шохин Д.В. О понятии разрешительной системы Российской Федерации // Законодательство. – 2015. – № 11. – С. 58–67.
15. Шохин Д.В. Сущность и назначение разрешительной системы // Вестник Московского университета. – Сер. 11. – Право. – 2010. – № 6. – С. 56–68.

PERMIT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Knutov Alexandr V.

Senior Researcher at the Institute of Public Administration HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: knutov.al@gmail.com

Plaksin Sergey M.

PhD in Economics, Deputy Director at the Institute of Public Administration and Municipal Management, Deputy Director at the Expert-Analytical Department, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: splaksin@hse.ru

Chaplinsky Alexander V.

PhD in Law, Senior Researcher at the Institute of Public Administration and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: chap-aleksandr@yandex.ru

Abstract

The Administrative permit system is an important tool to protect the constitutional order, the rights and legitimate interests of citizens, public health and morals, national security in any national legal regime.

Earlier researches on the Russian permitting system didn't include the issues related to the assessment of the number of permit types and the quality of regulatory of permitting activities. The article aims to fill up this gap. It presents a study of the Russian permitting system using both the legal and statistical methods of research.

The authors identified 22 forms of permitting activity, which are divided into two groups. The first group includes 9 typical (the most abundant) forms of permitting activity. The second group includes atypical forms, which are numerically small permits. 541 permits have been revealed during the inventory, including 465 standard and 76 atypical.

The authors investigated the quality of regulatory in this area. A proper regulatory basis does not exist in respect of 5% of permits, detailed legal regulation – in respect of 10% of the permits. Administrative regulations have not been approved in respect of 35% of permits.

The article describes the shortcomings of the Russian system of permits. Systemic problems are related to the lack of codified law on permitting activity. The most significant problems are: lack of the legislative definition of permits, policies and performance standards; the absence of legislation establishing closed lists of permits; lack of a unified accounting system of permits. The authors provide methods of solving these problems.

Keywords: administrative permit; permit system; permitting activity; licensing; registration; accreditation; attestation; certification; expertise; approval; administrative regulations.

Citation: Knutov, A.V., Plaksin S.M. & Chaplinsky, A.V. (2017). Razreshitel'naya sistema v Rossiiskoi Federatsii: opyt kolichestvennogo analiza [Permit System in the Russian Federation]. *Public Administration Issue*, no 2, pp. 57–82 (in English).

REFERENCES

1. Akimov, L.Yu., Andrichenko, L.V., Artem'yeva, E.A, etc (2015). *Razreshitel'naya sistema v Rossiyskoy Federatsii: nauchno-prakticheskoye posobiye* [Permit System in the Russian Federation: Scientific and Practical Guide]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, INFRA-M.
2. Bakhrakh, D.N., Rossinskiy, B.V. & Starilov, Yu.N. (2007). *Administrativnoye pravo: Uchebnik dlya vuzov* [Administrative Law: Textbook for Universities]. Moscow: Norma.
3. Makhina S.N. (2015). Razreshitel'nye protsedury. Razreshitel'noe proizvodstvo. In: *Razreshitel'naya sistema v Rossiyskoy Federatsii: nauchno-prakticheskoye posobiye* [Definition of administrative procedures of permissive system. In: Permissive System in the Russian Federation: Scientific Practical Manual]. Ed.: Nozdrachev, A.F. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, INFRA-M, pp. 289–293.
4. Nozdrachev, A.F. (2014) (a). Administrativnaya razreshitel'naya sistema v Rossiyskoy Federatsii: aktual'nyye teoreticheskiye i prakticheskkiye voprosy funktsionirovaniya [Administrative Permit System in the Russian Federation: Current Theoretical and Practical Aspects of the Functioning]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, no 2, pp. 5–36.
5. Nozdrachev, A.F. (2014) (b). Administrativnaya razreshitel'naya sistema: proiskhozhdeniye i sodержaniye sovremennogo ponyatiya [Administrative Permit System: The Origin and Content of Modern Concept]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 5, pp. 37–48; no 6, pp. 52–64.

6. Pogodin, A.A. (2014). *Administrativno-pravovoye regulirovaniye deyatelnosti promyshlennykh khozyaystvuyushchikh sub'yektov v sovremennykh usloviyakh* [The Administrative Regulation of Activity of Industrial Economic Entities in Modern Conditions]. (PhD Thesis). Moscow.
7. Nozdrachev, A.F. (2015). Ponyatie «razreshitel'naya sistema». In: *Razreshitel'naya sistema v Rossiyskoy Federatsii: nauchno-prakticheskoye posobiye* [Definition of "administrative permissive system". In: Permissive System in the Russian Federation: Scientific Practical Manual]. Ed.: Nozdrachev, A.F. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, INFRA-M, pp. 65–71.
8. Shokhin, D.V. (2010). Sushchnost' i naznachenkiye razreshitel'noy sistemy [The Essence and Purpose of the Permit System]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo*, no 6, pp. 56–68.
9. Shokhin, D.V. (2012). *Administrativno-pravovoy institut razreshitel'noy sistemy v mekhanizme gosudarstvennogo upravleniya* [Legal Concept of the Permit System in the Mechanism of Governance]. (PhD Thesis). Moscow.
10. Shokhin, D.V. (2015). O ponyatii razreshitel'noy sistemy Rossiyskoy Federatsii [On the Concept of the Permit System of the Russian Federation]. *Zakonodatel'stvo*, no 11, pp. 58–67.
11. Subanova, N.V. (2012). *Razreshitel'nyye polnomochiya organov ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii* [Permitting Authority of the Executive Power in the Russian Federation]. Moscow: Yurisprudentsiya.
12. Subanova, N.V. (2015). Zakonodatel'stvo o razreshitel'noy sisteme v Rossiyskoy Federatsii: sostoyaniye, tendentsii razvitiya, perspektivy [Legislation on Permit System in the Russian Federation: Situation, Trends and Prospects]. *Administrativnoye pravo i protsess*, no 5, pp. 52–58.
13. Tereshchenko, L.K. & Ignatyuk, N.A. (2005). *Predprinimatel'nyye o razreshitel'nykh protsedurakh* [To Businessman – About Permitting Procedures]. Moscow: Yustitsinform.
14. Valyayev, Yu.K. (2009). *Metod razresheniya v administrativnom prave Rossii* [The Permit Method in the Administrative Law of Russia]. Moscow: YUNITI-DANA.
15. Zyryanov, S.M. (2012). Razreshitel'nyye rezhimy v rossiyskom administrativnom prave [Permitting Regimes in the Russian Administrative Law]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 11, pp. 39–48.
16. Zyryanov, S.M. (2013). Razreshitel'nyye polnomochiya federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti [Permitting Authority of the Federal Executive Bodies]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 5, pp. 13–21.