

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

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

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

в Российской Федерации



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2017

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)
К53

Авторы:

А.В. Кнутов — старший научный сотрудник ИГМУ НИУ ВШЭ;
С.М. Плаксин — канд. экон. наук, заместитель директора ИГМУ НИУ ВШЭ;
А.В. Чаплинский — канд. юрид. наук, старший научный сотрудник ИГМУ
НИУ ВШЭ

Кнутов, А. В., Плаксин, С. М., Чаплинский, А. В. Разрешительная
К53 деятельность в Российской Федерации [Текст] / А. В. Кнутов,
С. М. Плаксин, А. В. Чаплинский ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа
экономики», Ин-т государственного и муниципального управления. —
М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — 383, [1] с. — 500 экз. —
ISBN 978-5-7598-1589-1 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-1652-2 (e-book).

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)

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

ISBN 978-5-7598-1589-1 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-1652-2 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2017

Содержание

Введение	5
-----------------------	---

Глава 1. Общая характеристика разрешительной системы Российской Федерации

§ 1.1. Понятие разрешительной системы и ее состав	7
§ 1.2. Формы разрешительной деятельности	10
§ 1.3. Органы (организации), осуществляющие разрешительную деятельность	14
§ 1.4. Качество нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности	19
§ 1.5. Платность разрешительной деятельности	26
§ 1.6. Системы учета разрешительной деятельности	30
§ 1.7. Соотношение разрешительной и контрольно-надзорной деятельности	32

Глава 2. Типовые разрешительные режимы

§ 2.1. Лицензирование	35
§ 2.2. Государственная регистрация.....	54
§ 2.3. Государственная аккредитация	75
§ 2.4. Государственная аттестация	99
§ 2.5. Предоставление разрешений на совершение отдельных действий	119
§ 2.6. Согласование отдельных действий и документов	145
§ 2.7. Государственная сертификация	158
§ 2.8. Ведение учетов, имеющих разрешительный характер	174
§ 2.9. Государственная экспертиза.....	189

Глава 3. Нетиповые разрешительные режимы

§ 3.1. Виды нетиповых разрешительных режимов и их содержание	207
§ 3.2. Характеристика нетиповых режимов	232

**Глава 4. Общие проблемы разрешительной деятельности
и предложения по их решению**

§ 4.1. Проблемы организации разрешительной деятельности	247
§ 4.2. Предложения по совершенствованию разрешительной деятельности	251

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации.....	261
---	------------

Введение

Разрешительную систему можно охарактеризовать как один из наиболее важных и сложно организованных административно-правовых институтов российского правового порядка. 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. Шохи-

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.

на⁵. 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. Мильшина, 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.

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.

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.

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 пол-

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.

номочиями 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.

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 пра-

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., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., доп. М.: Норма, 2007.

ва 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

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

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;

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.

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;

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

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.

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 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.

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).

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. 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

№ п/п	Разрешительный режим	Виды разрешений, предоставляемые субъектами РФ		
		Всего	Из них:	
			собственные	собственные, %
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.

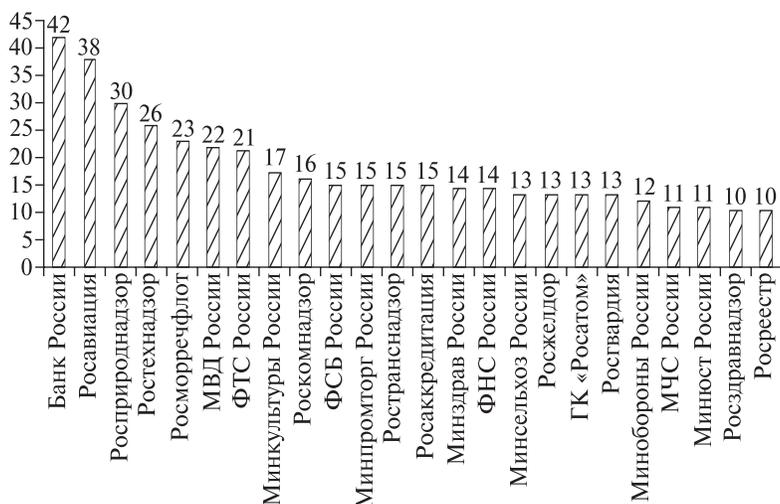


Рис. 1. Федеральные органы и организации, предоставляющие наибольшее количество видов разрешений

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 нормативно-правовому 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% всего 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 разрешительный 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

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%

это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

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 дорожно-строительных 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 вла-

сти 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;

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.

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, 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

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.

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.

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

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.

Таблица 6. Количество видов разрешений, в отношении которых административные регламенты не предусмотрены

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

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.

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 про-

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%

дукции 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).

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

1) патентная пошлина

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

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.

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.

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».

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 утвержденной методики (плата, взимаемая экспертными организациями при осуществлении государственной экспертизы декларации безопасности гидротехнических сооружений²⁷);

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,

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

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

свидетельства либо иного документа, подтверждающего уровень квалификации, взимается 1300 руб.

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 деятель-

ностью 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 автотранспортных 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.

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.

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

В целом законодательство содержит указание на **66 видов** лицензируемых видов деятельности или действий, которые подразделяются на 3 группы:

49 видов деятельности, лицензирование которой осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ (ч. 1 ст. 12);

13 видов деятельности, которые указаны в Федеральном законе № 99-ФЗ (ч. 2 ст.1), но порядок лицензирования которых определен иными нормативно-правовыми актами;

4 вида деятельности или действий, не указанных в Федеральном законе № 99-ФЗ, лицензирование которых осуществляется в соответствии с иными нормативно-правовыми актами: 1) пользование недрами; 2) приобретение, экспонирование и коллекционирование оружия и патронов к нему; 3) внешняя торговля товарами; 4) внешне-экономические операции с товарами, информацией, работами, услу-

гами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль.



Согласно ГАИС «Управление» по состоянию на 1 января 2017 г. действовало 746,3 тыс. лицензий. Последние годы этот показатель увеличивается: на начало 2016 г. таких лицензий было 703 тыс., на начало 2015 г. — 598,1 тыс. Данный показатель включает лицензии, выданные в соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ, а также лицензии в 3 сферах, выведенных из-под действия данного закона (в сфере использования атомной энергии, производства и оборота спирта и алкоголя, космической деятельности).

Количество лицензий на разные виды деятельности различается многократно. Лидером является медицинская деятельность (191,2 тыс. лицензий, в том числе 102,4 тыс. лицензий Росздравнадзора и 88,8 тыс. лицензий органов субъектов РФ). На втором месте — образовательная деятельность (121 тыс. лицензий, включая 2,2 тыс. лицензий Рособрнадзора и 118,8 тыс. лицензий органов субъектов РФ). Третье место занимает розничная продажа алкоголя (73,8 тыс. лицензий).

Аутсайдерами по количеству лицензий являются: производство и реализация защищенной от подделок полиграфической продукции (27 лицензий); работы по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления (22 лицензии); перевозка железнодорожным транспортом опасных грузов (18 лицензий)³⁰.



Ярким примером выдачи лицензии на совершение отдельного действия является лицензирование внешнеэкономических операций с продукцией и технологиями, в отношении которых установлен экспортный контроль. Согласно положению о лицензировании, утвержденному постановлением Правительства РФ от 15.09.2008 № 691, на осуществление данных операций выдаются разовые или генеральные лицензии.

Генеральная лицензия выдается на осуществление операций с определенным видом контролируемой продукции с указанием предельного

³⁰ Сводная форма статистической отчетности по всем видам лицензирования. [Электронный ресурс] <<http://gasu.gov.ru/lod>> (Дата обращения: 15.03.2017)

количества (для товаров) и объема передаваемых прав (для технологий) и страны конечного использования без определения конкретного покупателя (получателя).

Разовая лицензия выдается на осуществление операций с конкретной контролируемой продукцией по одному договору (контракту, соглашению) с указанием ее количества, страны конечного использования, продавца (отправителя) и покупателя (получателя).

Лицензирование применяется для проведения предварительной (до начала осуществления деятельности) оценки соответствия хозяйствующих субъектов обязательным требованиям и оценки возможности соблюдения данных требований при осуществлении намечаемой деятельности с целью предупреждения выхода на рынок субъектов, осуществляющих деятельность, представляющую потенциальную угрозу причинения вреда правам и интересам граждан, общества и государства.

Основными характеристиками правовой природы лицензирования как разрешительного режима являются:

а) установление законодательством императивности получения лицензии для подвластных субъектов с обязательным наличием мер ответственности за осуществление деятельности (совершение действия) без получения лицензии;

б) субъектами лицензирования являются уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Банк России и государственные корпорации;

в) объектами лицензирования являются, как правило, отдельные виды деятельности, право на осуществление которых ограничено необходимостью получения хозяйствующими субъектами специального разрешения — лицензии;

г) в результате лицензирования юридические и индивидуальные предприниматели приобретают не только право на осуществление конкретных видов деятельности (входящих в ее состав отдельных видов работ и услуг), но и обязанности по выполнению установленных специальных лицензионных требований и условий.

В российском законодательстве лицензирование как разрешительный режим имеет довольно высокую степень унификации и регламентации, активно совершенствуется с позиций универсализации,

сокращения избыточности и устранения дублирования, замены негосударственными формами регулирования. Как справедливо отмечает Е.И. Спектор, режим лицензирования представляет собой одно из универсальных и эффективных легализующих средств государственного регулирования экономики, которое наиболее юридически полно проработано в отличие от иных разрешительных режимов³¹.

Сформированная система нормативно-правового регулирования лицензионной деятельности основывается на базовом Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ, определяющем понятия, цели, задачи, устанавливающие принципы, организационную структуру лицензирования, перечень подлежащих лицензированию отдельных видов деятельности, унифицированный порядок организации и проведения лицензирования, а также на системе актов правительства Российской Федерации, регламентирующих порядок лицензирования в конкретных сферах деятельности.

В. Объекты лицензирования

В подавляющем большинстве случаев единственным объектом лицензирования является конкретный вид хозяйственной деятельности (**63 вида лицензий; 95,5%**). Однако нужно отметить, что получение лицензии не означает разрешение на осуществление любых действий, составляющих определенный вид деятельности.

Во-первых, как правило, лицензия выдается с указанием выполняемых лицензиатом работ (оказываемых услуг), составляющих лицензируемый вид деятельности. Соответственно, лицензиату запрещается выполнение иных работ, оказание иных услуг, входящих в деятельность, на осуществление которой он получил лицензию. В случае изменения перечня работ или услуг, реализуемых лицензиатом, лицензия подлежит переоформлению.

Детализация перечня работ и услуг сильно варьируется в зависимости от лицензируемого вида деятельности. Так, в состав погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах входит только два вида работ: 1) работы по перегрузке опасных грузов на внутреннем водном

³¹ Спектор Е.И. Лицензирование в Российской Федерации: правовое регулирование // СПС «Консультант+». М.: Юстицинформ, 2007.

транспорте; 2) работы по перегрузке опасных грузов в морских портах. В то же время в рамках медицинской деятельности выделяется 151 вид работ (услуг), начиная от услуг по педиатрии или хирургии и заканчивая услугами по косметологии, диетологии, медицинскому массажу, лечебной физкультуре и медицинской статистике³².

Во-вторых, хотя формально лицензия действует на всей территории РФ, фактически лицензиат вправе осуществлять свою деятельность только в тех местах (зданиях, помещениях, земельных участках), которые указаны в лицензии. При изменении мест осуществления лицензируемого вида деятельности лицензия подлежит переоформлению.

В некоторых случаях (**3 вида лицензий**; 4,5%) объектом лицензирования являются как отдельные действия, так и деятельность. Так, лицензии в сфере внешней торговли товарами и лицензии на внешнеэкономические операции с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, в отношении которых установлен экспортный контроль, могут быть разовыми (на отдельную сделку) или генеральными (имеющими ограничения на срок или объем передаваемых объектов).

Лицензия на приобретение оружия выдается на приобретение установленного количества оружия определенного типа, т.е. на совершение отдельных действий. В то же время лицензия на экспонирование или коллекционирование оружия представляет собой разрешение на деятельность.

С. Органы, осуществляющие лицензирование

Полномочиями по лицензированию обладают федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Банк России и государственные корпорации. Однако подавляющее большинство видов лицензирования осуществляется ФОИВ. Статистические данные о распределении видов лицензирования по уровню власти приведены в *табл. 9*.

³² См.: Положение о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах, утвержденное постановлением Правительства РФ от 06.03.2012 № 193; Положение о лицензировании медицинской деятельности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 291.

Таблица 9. Виды лицензирования в разрезе лицензирующих органов

Лицензирующие органы	По закону № 99-ФЗ		Вне закона № 99-ФЗ		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Только ФОИВ	43	88	5	29	48	73
Только Банк России	—	—	8	47	8	12
Только государственные корпорации	—	—	2	12	2	3
Только органы субъектов РФ	2	4	—	—	2	3
Органы власти 2 уровней власти	4	8	2	12	6	9
Всего	49	100	17	100	66	100

Органы субъектов осуществляют лицензирование или участвуют в лицензировании 8 видов деятельности, из которых 4 вида деятельности лицензируются в рамках федеральных полномочий, переданных для осуществления субъектам РФ, и 4 вида деятельности — в рамках собственных полномочий субъектов РФ. Они перечислены в табл. 10.

Таблица 10. Полномочия субъектов РФ по осуществлению лицензирования

Вид полномочия	Лицензирование осуществляется на федеральном и региональном уровнях	Лицензирование осуществляется только на региональном уровне
Федеральные полномочия, переданные для осуществления субъектам РФ	1. Оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений 2. Образовательная деятельность 3. Медицинская деятельность 4. Фармацевтическая деятельность	—
Собственные полномочия субъектов РФ	1. Розничная продажа алкогольной продукции (<i>иная деятельность по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции лицензируется на федеральном уровне</i>) 2. Пользование участками недр местного значения (<i>иное пользование недрами лицензируется на федеральном уровне</i>)	1. Заготовка, хранение, переработка и реализация лома черных металлов, цветных металлов 2. Предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами

Д. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок лицензирования

Лицензирование, будучи разрешительным режимом, должно осуществляться при наличии прямого указания в федеральном законе. Все 66 видов лицензирования осуществляются на основе норм законодательных актов и, соответственно, имеют надлежащее нормативное основание.

В отношении видов деятельности, лицензирование которой осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ, данным законом установлена двухуровневая схема нормативно-правового регулирования порядка лицензирования.

Первый уровень представляет собой Федеральный закон № 99-ФЗ, в котором закреплены унифицированные требования к процедуре лицензирования. Вторым уровнем являются положения о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденные постановлениями правительства РФ. В них должны быть установлены: 1) лицензионные требования; 2) перечень выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности; 3) перечень документов, которые свидетельствуют о соответствии соискателя лицензии лицензионным требованиям; 4) исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензионных требований.

Виды деятельности, лицензирование которых выведено из сферы действия Федерального закона № 99-ФЗ, не имеют унифицированной схемы нормативно-правового регулирования: для каждого вида лицензируемой деятельности характерен свой вариант распределения регулирующих норм между различными актами.

Необходимое подробное регулирование порядка лицензирования имеется в отношении 54 видов деятельности (81,9% от общего количества). В отношении остальных 12 видов лицензирования имеются следующие недостатки.

Во-первых, согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 99-ФЗ положениями о лицензировании должны устанавливаться исчерпывающие перечни выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности (если указанные перечни не установлены федеральными законами). Однако в отношении 9 видов деятельности отсутствуют перечни работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности. Данными видами деятельности являются:

- 1) производство и реализация защищенной от подделок полиграфической продукции;
- 2) тушение пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры;
- 3) перевозки воздушным транспортом пассажиров;
- 4) перевозки воздушным транспортом грузов;
- 5) перевозки железнодорожным транспортом опасных грузов;
- 6) погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте;
- 7) буксировка морским транспортом;
- 8) изготовление экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для ЭВМ, баз данных и фонограмм на любых видах носителей;
- 9) предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами.

Во-вторых, в отношении 3 видов деятельности, на порядок лицензирования которых не распространяется Федеральный закон № 99-ФЗ, существующее регулирование имеет недостаточно подробный характер, что предоставляет лицензирующим органам крайне широкую степень усмотрения. Данными видами деятельности являются:

- 1) деятельность в области использования атомной энергии (лицензируемые виды деятельности указаны в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии», однако приведенный перечень не является достаточно четким и определенным);
- 2) репозитарная деятельность (детальное регулирование данного вида лицензирования отсутствует);
- 3) приобретение, экспонирование и коллекционирование оружия и патронов к нему (детальное регулирование осуществляется на уровне административных регламентов; Федеральный закон «Об оружии» содержит регулирование общего характера, а постановление правительства РФ по данному виду лицензирования отсутствует).

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 56 видов лицензируемой деятельности. Однако из указанного количества административные регламенты отсутствуют в отношении 8 видов лицензирования. Еще 2 вида регламентированы только частично. Количественные данные о наличии и качестве административных регламентов представлены в *табл. 11*.

Таблица 11. Данные о наличии и качестве административных регламентов лицензирования

Наличие и качество административных регламентов	По закону № 99-ФЗ		Вне закона № 99-ФЗ		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Полностью регламентировано	11	23	2	22	13	23
Преимущественно регламентировано	29	62	4	44	33	59
Частично регламентировано	2	4	—	—	2	4
Регламентация отсутствует	5	11	3	33	8	14
Всего	47	100	9	100	56	100

Примечания.

1. Функция по лицензированию считается полностью регламентированной, если в отношении нее действуют административные регламенты разрешительной и контрольной функций (т.е. выдача лицензии и лицензионный контроль).
2. Функция по лицензированию считается преимущественно регламентированной, если в отношении нее действует только административный регламент разрешительной функции (выдача лицензии), а лицензионный контроль частично или полностью не регламентирован.
3. Функция по лицензированию считается частично регламентированной, если лицензирование осуществляется несколькими органами и в отношении хотя бы одного из них административный регламент разрешительной функции (выдача лицензии) отсутствует.
4. Отсутствие регламентации включает случаи отсутствия действующего административного регламента или наличие устаревшего административного регламента (принят до введения в действие Федерального закона № 99-ФЗ или содержит указание на упраздненный орган власти).

В отношении 10 видов деятельности принятие федеральных административных регламентов не предусмотрено. Лицензирование 8 видов деятельности осуществляется Банком России, на который Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется. Лицензирование еще двух видов деятельности осуществляется только на уровне субъектов РФ в качестве собственных региональных полномочий.

Е. Платность лицензирования

Требование об уплате государственной пошлины за осуществление действий, связанных с лицензированием, предусмотрено в отношении 64 видов лицензий (97%). Бесплатно осуществляется выдача

1 вида лицензий — лицензии на право пользования недрами. Единовременный сбор, не являющийся государственной пошлиной, установлен в отношении 1 вида лицензий — лицензии на приобретение оружия.

Согласно п. 92 ч. 1 ст. 333.33 НК РФ за предоставление лицензии взимается пошлина в размере 7500 руб., за переоформление лицензии, связанное с изменением мест осуществления лицензируемого вида деятельности, выполняемых работ и оказываемых услуг, — 3500 руб., за переоформление документа в других случаях и выдачу дубликата — 750 руб.

Однако в некоторых случаях размеры государственной пошлины за осуществление отдельных видов лицензирования имеют фискально-заградительный характер и многократно превышают стандартную величину³³. Почти все примеры этого связаны с лицензированием либо банковской деятельности и деятельности на финансовых рынках, либо деятельности, связанной с производством и оборотом спирта и алкоголя.

Например, пошлина за выдачу лицензии на осуществление банковских операций при создании банка составляет 0,1% уставного капитала создаваемого банка, но не более 500 000 руб., лицензии биржи, лицензии на осуществление клиринговой деятельности — 325 000 руб., лицензии торговой системы — 225 000 руб.

Еще более высокий размер государственной пошлины установлен за лицензирование деятельности в сфере алкогольного рынка. Так, пошлина за выдачу лицензии на производство, хранение и поставку произведенного этилового спирта, алкогольной продукции (кроме отдельных видов вина) равна 9 500 000 руб. Пошлина при выдаче лицензии на розничную продажу алкогольной продукции составляет 65 000 руб. за каждый год срока действия лицензии.

³³ Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 23.05.2013 № 11-П это допустимо: «государственная пошлина ... является специфической разновидностью публично-финансовых платежей, размер которых необязательно должен быть эквивалентным понесенным в связи с совершением этих действий затратам и определяется федеральным законодателем на основе принципов справедливости и соразмерности исходя из цели обеспечения публичного порядка в конкретной сфере общественных отношений и характера прав, реализация которых связывается с необходимостью уплаты государственной пошлины».



Объемы денежных средств, поступающих в бюджет в результате уплаты государственной пошлины за совершение действий по лицензированию, незначительны. Например, в 2015 г. в федеральный бюджет при лицензировании было собрано 1,3 млрд руб., что составляет менее 0,01% всех доходов данного бюджета. Лидерами по объему полученных доходов являются Росалкогольрегулирование (483,9 млн руб.), Росздравнадзор (189,2 млн руб.), Ростехнадзор (125,3 млн руб.)³⁴. Большая часть лицензирующих федеральных органов исполнительной власти собирают в качестве государственной пошлины от 5 млн до 50 млн руб. в год.

Бюджетные расходы, связанные с лицензированием, превышают доходы государства от этой деятельности. В 2015 г. федеральные органы потратили на лицензирование 4,314 млрд руб. Помимо этого, 21,768 млрд руб. было потрачено на исполнение федеральных полномочий по лицензированию, переданных для осуществления регионам³⁵.

Единовременный сбор за выдачу лицензии на приобретение оружия предусмотрен ст. 23 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии». Размеры сборов установлены постановлением Правительства РФ от 08.06.1998 № 574. Величина сборов многократно меньше размера государственной пошлины за выдачу лицензии. Например, размер сбора за выдачу лицензии юридическому лицу колеблется от 10 до 300 руб. за каждую приобретаемую единицу оружия, для граждан РФ — от 10 до 200 руб., для иностранных граждан — от 100 до 500 руб.

Однако из-за большого количества выдаваемых лицензий (в начале 2017 г. 4,34 млн человек владело 6,6 млн единиц оружия) доходы бюджета от данных сборов сопоставимы с поступлениями от государственной пошлины: например, в 2015 г. сумма сборов за выдачу МВД России «оружейных» лицензий составила 160 млн руб.

³⁴ Отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/federalnyj-byudzhet/183/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

³⁵ Сводная форма статистической отчетности по всем видам лицензирования. [Электронный ресурс] <<http://gasu.gov.ru/lod>> (Дата обращения: 15.03.2017)

Ф. Срок действия лицензии

В подавляющем большинстве случаев лицензии выдаются без ограничения срока действия. Однако ряд лицензий имеют фиксированный срок действия, который может варьироваться от 6 месяцев (лицензия на приобретение оружия) до 25 лет (оказание услуг связи и некоторые виды пользования недрами). Статистические данные о сроках действия лицензий представлены в *табл. 12*.

Таблица 12. Сроки действия лицензий

Сроки действия лицензий	По закону № 99-ФЗ		Вне закона № 99-ФЗ		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Бессрочно	45	92	6	35	51	77
С указанием конкретного срока	4	8	7	41	11	17
Либо бессрочно, либо с ограничением срока (в зависимости от вида работ)	—	—	1	6	1	2
Срок не определен	—	—	3	18	3	5
Всего	49	100	17	100	66	100

Лицензии с ограниченным сроком действия условно могут быть разделены на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

Краткосрочные лицензии выдаются на приобретение, экспонирование и коллекционирование оружия и патронов к нему (на 6 месяцев, но по отдельным видам оружия — на 5 лет); на внешнюю торговлю товарами и внешнеэкономические операции с продукцией и технологиями, подлежащими экспортному контролю (до 1 года).

Выдача среднесрочных лицензий производится в отношении деятельности по использованию радиоактивных материалов в оборонных целях (на 3 года); по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (до 5 лет); в сфере защиты государственной тайны (до 5 лет); частной охранной деятельности и частной детективной деятельности (на 5 лет).

Долгосрочные лицензии выдаются на деятельность в области использования атомной энергии (до 10 лет), на телевизионное вещание и радиовещание (на 10 лет). Лицензия на оказание услуг связи может быть выдана на срок от 3 до 25 лет по усмотрению лицензирующего органа.

В отношении 3 видов лицензий нормативно-правовые акты не содержат указания на срок действия лицензии или ее бессрочность. Данными видами деятельности являются: космическая деятельность; деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг; репозитарная деятельность.

Г. Контроль и ответственность в сфере лицензирования

По общему правилу режим лицензирования включает не только выдачу разрешения на осуществление деятельности, но и специальный вид последующего контроля за исполнением хозяйствующими субъектами лицензионных требований в ходе ведения лицензируемого вида деятельности.

Лицензионный контроль нормативно предусмотрен в отношении всех 49 видов деятельности, лицензирование которой осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ. Также лицензионный контроль предусмотрен в отношении некоторых видов лицензирования, не подпадающих под действие указанного закона: например, лицензионный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции или лицензионный контроль в сфере космической деятельности³⁶.

Вместе с тем в большинстве случаев лицензирование, исключенное из сферы действия Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ, не включает специальный лицензионный контроль. Проверка соблюдения лицензиатом обязательных требований осуществляется в рамках иных видов государственного контроля.

Например, соблюдение условий лицензии на осуществление деятельности в области использования атомной энергии производится в рамках федерального государственного надзора в области использования атомной энергии. Проверка соблюдения требований лицензии на осуществление банковских операций осуществляется в рамках банковского надзора. Выполнение условий лицензий в сфере внешней торговли товарами проверяется посредством таможенного контроля.

³⁶ См. ст. 23.2 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»; п. 11 Положения о лицензировании космической деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 22.02.2012 № 160.

Ситуации, когда соблюдение требований лицензий не контролировалось органами публичной власти в принципе, обнаружены не были.

Обязательность получения лицензии поддерживается разветвленной системой мер активно применяемой административной и уголовной ответственности³⁷.

Согласно ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ осуществление предпринимательской деятельности без лицензии влечет наложение штрафа: на граждан в размере от 2000 до 2500 руб., на должностных лиц — от 4000 до 5000 руб., на юридических лиц — от 40 000 до 50 000 руб. Дополнительно возможна конфискация изготовленной продукции, орудий производства и сырья.

Осуществление без лицензии предпринимательской деятельности, причинившей крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряженной с извлечением дохода в крупном размере (т.е. ущерб или доход превысил 2 млн 250 тыс. руб.), влечет уголовную ответственность, предусмотренную ст. 171 УК РФ.

Постановление Ивановского областного суда
от 18.11.2016 по делу № 4а-369/2016



ООО «Теплоцентральный» в период с 15 апреля 2014 г. по 11 февраля 2016 г. осуществляло предпринимательскую деятельность по производству и реализации тепловой энергии без лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасного производственного объекта 3-го класса опасности — мазутной котельной, расположенной в Юрьевецком районе Ивановской области.

Постановлением мирового судьи от 21 марта 2016 г. Я., являющийся директором данного ООО, был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, с назначением штрафа в размере 4000 руб. Однако 27 мая 2016 г. постановлением следователя УФСБ России по Ивановской об-

³⁷ Подробный обзор мер ответственности за нарушение законодательных требований о лицензировании (включая исторические аспекты и анализ правоприменительной практики) представлен в работе: Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. М.: Статут, 2011.

ласти в отношении Я. возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ, поскольку указанная предпринимательская деятельность была сопряжена с извлечением дохода в особо крупном размере.

Апелляционное постановление Краснодарского краевого суда
от 16.11.2016 по делу № 22-6290/2016



Ш., будучи директором юридического лица, организовал добычу песчано-гравийной смеси на земельном участке, складирование полученного материала в насыпи, частичную переработку смеси в инертный материал, который впоследствии реализовался. Данные действия были произведены без предварительного получения лицензии на пользование недрами и повлекли причинение ущерба государству. Решениями судов Краснодарского края Ш. был признан виновным в незаконной предпринимательской деятельности (ст. 171 УК РФ) с наказанием в виде лишения свободы на срок 2 года.

Также имеется ряд специальных составов, предусматривающих ответственность за деятельность без лицензии в отдельных сферах. Например, КоАП РФ предусматривает особую ответственность за безлицензионную деятельность: в сфере азартных игр (ст. 14.1.1), в сфере транспорта (ст. 14.1.2), по управлению многоквартирными домами (ст. 14.1.3), по производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.17) и ряд других.

Специальные составы УК РФ устанавливают ответственность за безлицензионные: банковскую деятельность, повлекшую крупный ущерб или доход (ст. 172); медицинскую или фармацевтическую деятельность, повлекшую вред жизни или здоровью (ст. 235); производство лекарственных средств или медицинских изделий (ст. 235.1).

Н. Проблемы в сфере лицензирования и способ их решения

1. Неполная систематизация и унификация правил лицензирования

Несмотря на довольно высокий уровень кодификации законодательства о лицензировании (под действие Федерального закона № 99-ФЗ подпадает 49 видов лицензий из 66 существующих, т.е. 74,2%), систематизация и унификация правил реализации данного разрешительного режима не завершены.

В Федеральном законе № 99-ФЗ не указаны 4 вида лицензирования. Также 13 видов лицензирования полностью выведены из-под действия данного закона. Из 49 видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ, особенности установлены иными законодательными актами в отношении 7 видов деятельности. В связи с этим необходимо завершить работу по унификации правил лицензирования, в том числе:

а) включить в Федеральный закон № 99-ФЗ указание на все существующие виды лицензий, являющихся административно-правовым разрешением (исключение должны составить лицензии на приобретение оружия, которые являются разрешением на совершение отдельного или отдельных действий, — данная лицензия должна быть переименована в разрешение без включения в Федеральный закон № 99-ФЗ);

б) сократить перечень видов лицензирования, частично или полностью выведенных из-под действия данного закона, распространив унифицированные правила лицензирования на следующие виды деятельности: 1) космическая деятельность; 2) деятельность по осуществлению банковских операций; 3) деятельность по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (возможно закрепление особенностей в отраслевом законодательстве); 4) страховая деятельность; 5) деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг; 6) клиринговая деятельность; 7) деятельность в сфере инвестиционных фондов; 8) деятельность негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию; 9) деятельность по проведению организованных торгов; 10) репозитарная деятельность.

2. Отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования в отношении отдельных видов лицензирования

Во-первых, в отношении 9 видов деятельности ни федеральные законы, ни положения о лицензировании, утверждаемые постановлениями правительства РФ, не содержат четкого и закрытого перечня работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности. Соответствующие изменения должны быть внесены в положения о лицензировании деятельности по:

производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции;

тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры;
перевозке воздушным транспортом пассажиров;
перевозке воздушным транспортом грузов;
перевозке железнодорожным транспортом опасных грузов;
погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте;
буксировке морским транспортом;
изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для ЭВМ, баз данных и фонограмм на любых видах носителей;
предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Во-вторых, применительно к 3 видам деятельности, выведенным из-под действия Федерального закона № 99-ФЗ, существующее регулирование имеет недостаточно подробный характер.

В отношении лицензирования деятельности в области использования атомной энергии, репозитарной деятельности, а также приобретения, экспонирования и коллекционирования оружия и патронов к нему необходимо внести в соответствующие законодательные и подзаконные акты изменения, направленные на установление подробного порядка осуществления данных видов лицензирования.

В-третьих, в отношении 3 видов лицензий — лицензии на космическую деятельность, на деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг и на репозитарную деятельность — федеральные законы должны быть дополнены положениями, содержащими прямое указание на срок действия лицензий или их бессрочность.

3. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества видов лицензирования

Во-первых, в отношении 8 видов лицензий наличие административных регламентов не предусмотрено, так как лицензирование осуществляется Банком России, на деятельность которого Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется.

Данный подход является неоправданным, поскольку по своей сути функция Банка России по лицензированию отдельных видов деятельности не отличается от аналогичных функций федеральных органов исполнительной власти: некоторые виды деятельности ранее лицензировались ФСФР.



В отношении 4 видов деятельности, лицензирование которых осуществляет Банк России, ранее действовали административные регламенты Федеральной службы по финансовым рынкам. В их число входят страховая деятельность, деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг, деятельность в сфере инвестиционных фондов и деятельность негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию. Все указанные регламенты в настоящее время признаны утратившими силу.

В отношении еще 2 видов деятельности (клиринговая деятельность и деятельность по проведению организованных торгов) ФСФР России разработала проекты административных регламентов, однако приняты они не были.

Только 2 вида деятельности, лицензируемой в настоящее время Банком России (деятельность по осуществлению банковских операций и репозитарная деятельность), не имели ранее административных регламентов лицензирования или проектов данных нормативно-правовых актов.

Во-вторых, в отношении 8 видов лицензирования актуальные административные регламенты отсутствуют, хотя они должны быть в силу требований законодательства: в отношении 4 видов лицензий административные регламенты устарели, а в отношении еще 4 видов данные нормативно-правовые акты в принципе отсутствуют. Помимо этого, административные регламенты, определяющие порядок осуществления 2 видов лицензирования, являются неполными: они регламентируют только часть деятельности органов власти по исполнению данной функции.

С учетом вышесказанного необходимо распространить действие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» на деятельность Банка России с последующим принятием административных регламентов в отношении лицензирования, осуществляемого Банком России. Также необходимо принятие полных и актуальных административных регламентов по тем видам лицензирования, в отношении которых данные нормативно-правовые акты отсутствуют, устарели или неполны.

4. Взимание за совершение действий, связанных с лицензированием действий, платы, не являющейся государственной пошлиной

Проводимая на протяжении последних 10 лет кодификация различных пошлин, сборов и иных подобных платежей в федеральный бюджет не завершена. За выдачу лицензии на приобретение оружия законодательство предусматривает взимание единовременного сбора, не являющегося государственной пошлиной.

Размер данного сбора, установленный правительством РФ, многократно меньше размера государственной пошлины: очевидно, что данный сбор не компенсирует затраты уполномоченного органа власти (ранее — МВД России, в настоящее время — Росгвардия) на выдачу лицензии.

Необходимо внести положение о взимании указанного сбора (в статусе государственной пошлины) в Налоговый кодекс РФ, приведя его размер в соответствие с затратами органа власти на выдачу лицензии.

§ 2.2. Государственная регистрация

А. Понятие и сущность государственной регистрации

Под регистрацией (позднелат. *registratio*, от *registrum* — список, перечень) традиционно понимают запись, фиксацию фактов или явлений с целью учета и придания им статуса официально признанных актов; внесение в список, в книгу учета³⁸.

Федеральные нормативно-правовые акты содержат указание на **87 видов** государственной регистрации. На основе анализа их правовой природы можно констатировать наличие 2 типов государственной регистрации как функции, выполняемой органами публичной власти.

Первую группу составляют виды государственной регистрации, имеющие разрешительный характер. В рамках такой регистрации производится подтверждение существования регистрируемого субъекта или объекта с соответствующим предоставлением субъекту специального правового статуса (т.е. совокупности прав и обязанностей)

³⁸ См.: Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969—1978; Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.

либо с предоставлением возможности использования или оборота объекта.

Федеральное законодательство содержит **73 вида государственной регистрации разрешительного характера** (84%). Примерами наиболее массовых видов регистрации являются: а) государственная регистрация актов гражданского состояния; б) регистрация граждан Российской Федерации по месту жительства, по месту пребывания; в) государственная регистрация юридических лиц; г) государственная регистрация физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей; д) государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; е) регистрация автоматотранспортных средств и прицепов к ним.



Например, по данным Минюста России, в 2016 г. было зарегистрировано 5,63 млн актов гражданского состояния, включая 1,825 млн рождений, 1,814 млн смертей, 986 тыс. заключенных и 608 тыс. расторгнутых браков³⁹.

На 1 января 2017 г. в ЕГРЮЛ содержались данные о 4,554 млн действующих юридических лиц. В течение 2016 г. было зарегистрировано 498 тыс. лиц в связи с включением в ЕГРЮЛ и 781 тыс. лиц в связи с исключением из данного реестра⁴⁰.

Среди массовых видов регистрации особо выделяется государственная регистрация прав на недвижимость и сделок с ним. На 1 января 2017 г. в ЕГРП были зарегистрированы права на 104,6 млн объектов, включая 35,7 млн земельных участков и 53,7 млн жилых помещений. За 2016 г. было зарегистрировано 24,997 млн прав, ограничений (обременений) прав, сделок⁴¹.

³⁹ Сведения о государственной регистрации актов гражданского состояния и органах, ее осуществляющих, за 2016 г. [Электронный ресурс] <<http://minjust.ru/ru/press/news/svedeniya-o-gosudarstvennoy-registracii-aktov-grazhdanskogo-sostoyaniya-i-organah-ee-6>> (Дата обращения: 15.03.2017)

⁴⁰ Сведения о работе по государственной регистрации юридических лиц по состоянию на 01.01.2017. [Электронный ресурс] <https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/5953348/> (Дата обращения: 15.03.2017)

⁴¹ Сведения о деятельности Росреестра по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за январь — декабрь 2016 г. [Электронный ресурс] <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/statisticheskaya-otchetnost/?clear_cache=Y> (Дата обращения: 15.03.2017)

Во вторую группу можно включить регистрацию, имеющую учетный характер. В ходе такой регистрации производится обязательный (т.е. предписанный положениями нормативно-правовых актов) учет субъектов и объектов без изменения правового статуса данных объектов.

Федеральные нормативно-правовые акты включают **14 видов государственной регистрации учетного характера** (16%). Показательными примерами могут служить государственная дактилоскопическая регистрация и государственная геномная регистрация. Данные виды регистрации осуществляются в целях идентификации личности человека и правовой статус зарегистрированного лица не меняют. Другим примером может служить государственная регистрация международных договоров Российской Федерации: действие международного договора не зависит от факта регистрации.



Отдельные виды государственной регистрации учетного характера могут быть не менее массовыми, чем виды разрешительной регистрации. Например, по подсчетам сотрудников НИИ ФСИН России, по состоянию на 2016 г. в нашей стране массив дактилокарт охватывал примерно 40–45 млн граждан России и около 1,8 млн мигрантов⁴².

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации разграничение двух видов государственной регистрации отсутствует. За редким исключением, федеральные законы, регулирующие отношения в отдельных сферах деятельности, не содержат четкого определения понятия, целей, задач, принципов государственной регистрации как разрешительного, так и учетного характера. Порядок организации и осуществления различных по целям и содержанию процедур конкретных видов государственной регистрации не унифицирован.

Основными признаками государственной регистрации как разрешительной деятельности являются:

а) установление законодательными актами Российской Федерации обязательности ее проведения в составе мер государственного регулирования в соответствующих сферах (в большинстве случаев обя-

⁴² Колотушкин С.М., Егельский В.А. К вопросу о технологии создания системы всеобщей обязательной биометрической регистрации в России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 2. С. 22–24.

зательность регистрации обеспечивается возможным применением мер ответственности за неисполнение требований о регистрации);

б) субъектами государственной регистрации являются уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные организации;

в) объектами государственной регистрации являются физические и юридические лица, деятельность, документы, а также хозяйственные объекты различного рода (объекты недвижимости, транспортные средства, механизмы и инструменты, продукция, результаты интеллектуальной деятельности) и права на данные объекты;

г) содержанием регистрации является подтверждение существования регистрируемого субъекта или объекта, имеющего определенные характеристики, с соответствующим предоставлением субъекту специального правового статуса либо с предоставлением возможности использования объекта и (или) его участия в гражданском обороте.

Таким образом, государственная регистрация как разрешительный инструмент государственного регулирования представляет собой присвоение юридически значимого статуса субъектам или объектам, которые соответствуют нормативно установленным требованиям.

На основании проведенного анализа правовой природы государственной регистрации можно сформулировать следующее определение данного вида разрешительной деятельности. 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 и юридическим лицам специальных прав осуществлять деятельность или совершать отдельные действия⁴³.

В отношении данного определения необходимо сделать следующие уточнения. Во-первых, согласно ст. 128 Гражданского кодекса РФ объектами гражданских прав являются: 1) вещи, включая наличные

⁴³ Дополнительной целью регистрации является создание правовой определенности для субъектов общественных отношений, что обеспечивается посредством информирования третьих лиц о статусе зарегистрированных субъектов и объектов. См.: *Болдырев В.А.* Понятие и частноправовое значение регистрационных действий // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 1. С. 70–78.

деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; 2) результаты работ и оказание услуг; 3) охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); 4) нематериальные блага.

Во-вторых, согласно доктрине юридический факт – это конкретное жизненное обстоятельство (условие, ситуация), с которым норма права связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Данные факты разделяются на события (появление которых объективно не зависит от воли сторон правоотношения) и действия (появление которых связано с волей хотя бы одного из участников правоотношения)⁴⁴. Примерами событий, подлежащих регистрации, являются рождение и смерть, примерами действий – заключение и расторжение брака.

Последствия прохождения государственной регистрации различаются в зависимости от типа регистрируемого объекта:

государственная регистрация физических или юридических лиц, а также их объединений является основанием предоставления регистрируемому лицу специального правового статуса (т.е. совокупности прав и обязанностей);

государственная регистрация объектов гражданских прав является основанием предоставления возможности использовать объект гражданских прав (в том числе отдельными способами) либо предоставления возможности участия объекта гражданских прав в обороте;

государственная регистрация документов является подтверждением возможности применения документа;

государственная регистрация юридических фактов является основанием предоставления физическому или юридическому лицу отдельных специальных прав или специального правового статуса (т.е. совокупности прав и обязанностей).

Нужно отметить, что вышеизложенное определение не распространяется на государственную регистрацию, имеющую учетный характер. В целях обеспечения единого методологического подхода

⁴⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебное пособие. М.: Юристъ, 2004. Гл. 17, § 6; Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд. // СПС Консультант+. М., 2009. § 15.4.

представляется необходимым изменить наименование таких видов государственной регистрации на государственный учет.

В. Объекты государственной регистрации

Государственная регистрация отличается большим разнообразием типов субъектов и объектов, в отношении которых осуществляются регистрационные действия. В научных работах предпринимались попытки их систематизировать.

Размышляя о регистрационных действиях, влекущих частноправовые последствия, В.А. Белов пишет о регистрации: 1) прав, 2) лиц и 3) фактов. По мнению данного автора, государственная регистрация объектов гражданских правоотношений не является самоценной и имеет вспомогательный характер применительно к регистрации прав и сделок⁴⁵.

В.А. Болдырев полагает, что государственная регистрация для частноправовых нужд может быть подразделена на: 1) регистрацию лиц и их статусов; 2) регистрацию объектов и связанных с ними прав; 3) регистрацию действий. Исследователь отмечает, что понятие «факт» является слишком широким и включает действия и события. При этом «регистрация, например, такого события, как смерть человека, имеет целью официальную констатацию ... прекращения правосубъектности физического лица и относится, скорее, к лицу (пусть и умершему), нежели к холодному факту внешней действительности»⁴⁶. В связи с этим автор предлагает говорить о регистрации действий.

На основе данных позиций и с учетом того, что регистрация может влечь как частноправовые, так и публично-правовые последствия, представляется возможным составить следующую классификацию объектов регистрации (в скобках указаны примеры).

1. Субъекты и их статусы:

а) лица, не являющиеся хозяйствующими субъектами (*регистрация граждан РФ по месту жительства, по месту пребывания; регистрация граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей*);

⁴⁵ Белов В.А. Гражданское право: Учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2012. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты. С. 827.

⁴⁶ Болдырев В.А. Система регистрационных действий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 6. С. 79–86.

б) лица, являющиеся хозяйствующими субъектами (*государственная регистрация юридических лиц; государственная регистрация физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей; регистрация лица, совершающего операции с прямогонным бензином*)

2. Хозяйственные объекты и права на них:

а) объекты недвижимости (*государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; государственная регистрация аэродромов и вертодромов*);

б) транспортные средства (*регистрация автотранспортных средств и прицепов к ним; государственная регистрация маломерных судов*);

в) предметы производственного назначения и хозяйственного обихода (*регистрация контрольно-кассовой техники; регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств; регистрация гражданского и служебного оружия*);

г) продукция (*государственная регистрация лекарственных препаратов для медицинского применения; государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов; регистрация образцов изделий народных художественных промыслов*);

д) результаты интеллектуальной деятельности (*государственная регистрация изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных, топологий интегральных микросхем*);

е) вещества и микроорганизмы (*государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ*);

ж) объекты культуры (*регистрация объектов культурного наследия народов Российской Федерации; регистрация книжных памятников; регистрация музейных предметов и музейных коллекций, а также сделок с ними*)

3. Деятельность (*государственная регистрация работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей*)

4. Документы (*регистрация декларации о соответствии продукции требованиям технических регламентов; государственная регистрация выпусков эмиссионных ценных бумаг, отчета об итогах выпуска и регистрация проспекта ценных бумаг; государственная регистрация договоров водопользования*)

5. Прочее (государственная регистрация предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов; регистрация наименований географических объектов).

Наибольшее количество видов государственной регистрации разрешительного характера осуществляется в отношении лиц, являющихся хозяйствующими субъектами, и документов. Статистические данные о распределении видов государственной регистрации разрешительного характера приведены в *табл. 13*. Для справки приведены аналогичные данные в отношении государственной регистрации учетного характера.

Таблица 13. Виды государственной регистрации в разрезе типов регистрируемых объектов

Тип объекта государственной регистрации	Регистрация разрешительно-го характера		Регистрация учетного характера		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Лицо, не являющееся хозяйствующим субъектом	7	9,6	3	21,4	10	11,5
Лицо, являющееся хозяйствующим субъектом	17	23,3	—	—	17	19,5
Объекты недвижимости (права на них)	3	4,1	1	7,1	4	4,6
Транспортные средства (права на них)	7	9,6	—	—	7	8,0
Предметы производственного назначения и хозяйственного обихода (инвентарь)	7	9,6	—	—	7	8,0
Продукция	7	9,6	—	—	7	8,0
Результаты интеллектуальной деятельности (права на них, сделки с ними)	5	6,8	—	—	5	5,7
Вещества и микроорганизмы	2	2,7	—	—	2	2,3
Объекты культуры	3	4,1	2	14,3	5	5,7
Деятельность	—	—	2	14,3	2	2,3
Документ	14	19,2	5	35,7	19	21,8
Прочее	1	1,4	1	7,1	2	2,3
Всего	73	100,0	14	100,0	87	100

С. Органы, осуществляющие государственную регистрацию

На основании положений федеральных нормативно-правовых актов полномочиями по осуществлению регистрации, имеющей разрешительный характер, обладают органы федерального, регионального и муниципального уровней власти. Однако подавляющее большинство видов государственной регистрации осуществляется федеральными органами и организациями: федеральными органами исполнительной власти, подведомственными им организациями и Банком России.

Статистические данные о распределении видов государственной регистрации разрешительного характера по уровню власти приведены в *табл. 14*. Для справки приведены аналогичные данные в отношении государственной регистрации учетного характера.

Таблица 14. Виды государственной регистрации в разрезе типов регистрирующих органов (организаций)

Органы (организации), осуществляющие государственную регистрацию	Регистрация разрешительно-го характера		Регистрация учетного ха-рактера		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Регистрация осуществляется ФОИВ и органами государственных внебюджетных фондов	55	75,3	10	71,4	65	74,7
Регистрация осуществляется организациями, подведомственными ФОИВ	4	5,5	1	7,1	5	5,7
Регистрация осуществляется Банком России	7	9,6	—	—	7	8,0
Регистрация осуществляется только органами субъектов РФ	4	5,5	—	—	4	4,6
Регистрация осуществляется только органами местного самоуправления	1	1,4	—	—	1	1,1
Регистрация осуществляется органами власти двух или трех уровней власти	2	2,7	3	21,4	5	5,7
Всего	73	100	14	100	87	100

Если рассматривать государственную регистрацию разрешительного и учетного характера, то федеральное законодательство уполномочивает органы субъектов Российской Федерации на осуществление

10 видов регистрации, из которых 8 видов осуществляются в качестве собственных полномочий, а 2 вида переданы Федерацией для осуществления регионам. Перечень видов государственной регистрации, осуществляемых органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, представлен в *табл. 15*.

Таблица 15. Виды государственной регистрации, осуществляемой органами субъектов РФ и органами местного самоуправления

№ п/п	Наименование вида государственной регистрации	Осуществление регистрации		
		федеральными органами	органами субъектов РФ	органами местного самоуправления
Государственная регистрация как функция по предоставлению (подтверждению) правового статуса				
1	Государственная регистрация актов гражданского состояния	Да (МИД России)	Да (переданные полномочия)	Возможно* (переданные полномочия)
2	Регистрация граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей	Нет	Да (собственные полномочия)	Нет
3	Регистрация страхователей в системе обязательного медицинского страхования	Да (ПФР)	Да (переданные полномочия)**	Нет
4	Государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним	Нет	Да (собственные полномочия)	Нет
5	Регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью	Нет	Да (собственные полномочия)	Нет
6	Регистрация граждан в целях содействия в поиске подходящей работы; регистрация безработных граждан (в том числе инвалидов)	Нет	Да (собственные полномочия)	Нет

№ п/п	Наименование вида государственной регистрации	Осуществление регистрации		
		федеральными органами	органами субъектов РФ	органами местного самоуправления
7	Государственная регистрация заявления о проведении общественной экологической экспертизы	Нет	Нет	Да (собственные полномочия)
Государственная регистрация как учетная функция, не влекущая правовых последствий для регистрируемых лиц, объектов				
8	Регистрация коллективного договора, соглашения (в сфере труда)	Роструд	Да (собственные полномочия)	Нет
9	Регистрация и учет избирателей, участников референдума	Да (ЦИК России; Минобороны России; МИД России)	Да (собственные полномочия)***	Да (собственные полномочия)
10	Регистрация наименований географических объектов	Да (Росреестр)	Да (собственные полномочия)	Нет

* Субъект Российской Федерации, осуществляющий переданные ему полномочия Российской Федерации по государственной регистрации актов гражданского состояния, вправе по собственному усмотрению передать их осуществление органам местного самоуправления.

** Только в части регистрации страхователей для неработающих граждан.

*** Только в городах федерального значения.

Помимо органов власти и Банка России, полномочия по государственной регистрации разрешительного характера осуществляют ряд федеральных учреждений. Наиболее массовые виды регистрации осуществляют государственные внебюджетные фонды: ПФР ведет регистрацию страхователей в системе обязательного пенсионного страхования и в системе обязательного медицинского страхования; ФСС — страхователей в системе обязательного социального страхования.

Кроме внебюджетных фондов, регистрационными полномочиями обладают ФКУ «Пробирная палата России», ФГБУ «Администрации морских портов», ФГБУ «Администрации бассейнов внутренних вод-

ных путей», ФГБУ «Государственная комиссия Российской Федерации по испытанию и охране селекционных достижений».



В России изделия из драгоценных металлов подлежат опробованию и клеймению государственным пробирным клеймом. Данную функцию выполняет ФКУ «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации».

Клеймение изделия отечественного производства производится только при наличии на нем именника (знака производителя), который должен быть предварительно зарегистрирован в Пробирной палате России. По данным за 2015 г., именники зарегистрировали 5063 производителя изделий из драгоценных металлов⁴⁷.

D. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок государственной регистрации

Государственная регистрация, как любой иной вид разрешительной деятельности, должна осуществляться при наличии прямого указания в международном договоре (либо в принятых для его исполнения актах международных организаций) или в федеральном законе. Надлежащее нормативное основание имеется в отношении 83 видов государственной регистрации (95,4%), в том числе 71 вида разрешительной регистрации (95,9%) и 14 видов учетной регистрации (100%).

Надлежащее нормативное основание отсутствует в отношении 3 регистрационных функций: 1) государственной регистрации нормативно-правовых актов ФОИВ; 2) государственной регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним; 3) регистрации контрактов, касающихся внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения. Первые два вида регистрации предусмотрены постановлениями правительства РФ, третий — ведомственным актом.

⁴⁷ Отчет о результатах деятельности ФКУ «Пробирная палата России», находящегося в ведении Министерства финансов Российской Федерации, и об использовании закрепленного за ним имущества за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://bus.gov.ru/pub/agency/146057/reports>> (Дата обращения: 15.03.2017)

§§ *Необходимость регистрации тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним (с выдачей государственных регистрационных знаков) предусмотрена постановлениями Правительства РФ от 13.12.1993 № 1291 и от 12.08.1994 № 938. Полномочиями по регистрации наделены органы Гостехнадзора субъектов Российской Федерации.*

Следует отметить, что регистрация тракторов, самоходных машин и прицепов к ним упомянута в Налоговом кодексе РФ (п. 36 ч. 1 ст. 333.33 кодекса предусматривает взимание государственной пошлины при регистрации). Однако это является явно недостаточным основанием для осуществления разрешительной регистрации данных объектов.

Подробное правовое регулирование порядка осуществления регистрационных действий имеется в отношении **79 видов** государственной регистрации (90,8%), в том числе в отношении 68 видов разрешительной регистрации (93,2%) и 11 видов учетной регистрации (78,6%). Основной массив регулирования установлен на уровне:

федерального закона (федеральных законов) — 11 видов регистрации;

постановления правительства РФ — 22 вида регистрации;

актов федеральных органов исполнительной власти и Банка России — 45 видов регистрации;

соглашений, заключенных в рамках Таможенного союза — 1 вид регистрации.

В федеральных нормативно-правовых актах подробный порядок осуществления регистрационных действий отсутствует в отношении 8 видов регистрации.

§§ *Примером может служить регистрация опасных химических и биологических веществ. Ее регулирование исчерпывается кратким (6 пунктов) Положением о ведении федерального регистра потенциально опасных химических и биологических веществ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 20.07.2013 № 609. Формально продолжает действовать Инструкция о порядке государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ, утвержденная Минприроды РФ № 37-2-7/435, Госкомсанэпиднадзором РФ № 01-19/22-22*

25.05.1993. Однако ее статус сомнителен, поскольку постановление Правительства РФ от 12.11.1992 № 869, во исполнение которого принята инструкция, утратило силу.

В качестве другого примера можно привести регистрацию специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью. Все федеральное регулирование данного вида регистрации ограничено 2–3 предложениями в Законе РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии». В этих условиях ряд субъектов РФ, которые согласно закону осуществляют регистрацию, установили собственное регулирование данного вида регистрации.

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении **59 видов** государственной регистрации как разрешительного (53), так и учетного характера (6). Сведения о фактическом наличии данных нормативных актов и их качестве представлены в *табл. 16*.

Таблица 16. Данные о наличии и качестве административных регламентов осуществления государственной регистрации

Наличие и качество административных регламентов	Регистрация разрешительного характера		Регистрация учетного характера		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Административный регламент действует	32	60	5	83	37	63
Административный регламент регулирует осуществление регистрации частично	2	4	0	0	2	3
Административный регламент отсутствует	19	36	1	17	20	34
Всего	53	100	6	100	59	100

В отношении 28 видов регистрации федеральные административные регламенты не предусмотрены. Почти половина из них (13 видов) осуществляются Банком России и подведомственными органам власти организациями, на которые Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется. В отношении 10 видов ре-

гистрации не требуется принятие регламента, поскольку они не могут быть квалифицированы в качестве государственных услуг: не осуществляются по заявлению физического или юридического лица. Остальные виды являются собственными полномочиями органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Е. Платность осуществления государственной регистрации

За осуществление государственной регистрации в отдельных случаях предусмотрено взимание государственной пошлины, патентной пошлины или иной платы. Статистические данные о взимании платы за осуществление государственной регистрации приведены в *табл. 17*.

Таблица 17. Данные о взимании платы за осуществление государственной регистрации

Наличие платы за осуществление государственной регистрации	Регистрация разрешительного характера		Регистрация учетного характера		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Наличие государственной пошлины	33	45	0	0	33	38
Наличие патентной пошлины	4	5	0	0	4	5
Наличие иной платы	0	0	1	7	1	1
Плата отсутствует	36	49	13	93	49	56
Всего	73	100	14	100	87	100

Как правило, государственная пошлина за регистрационные действия носит компенсационный характер: ее размер позволяет полностью или частично компенсировать затраты органа власти на выдачу разрешения. Однако в ряде случаев взимание данной пошлины имеет фискальный характер. Чаще всего это встречается при регистрации: 1) дорогостоящего имущества и прав на него; 2) действий и документов в сфере финансовых рынков.

Примером первой группы может быть размер государственной пошлины за регистрацию прав на предприятие (как единый комплекс): она составляет 0,1% стоимости предприятия, но не более 60 000 руб. Другим примером может служить пошлина за регистрацию аэродромов и вертодромов гражданской авиации, размер которой достигает

до 130 000 руб. Наконец, за регистрацию судов в Российском международном реестре судов взимается пошлина в размере 215 000 руб. плюс 3,2 руб. за каждую единицу валовой вместимости (при валовой вместимости судна свыше 20 000 ед.).

Примером второй группы может служить размер пошлины за регистрацию выпуска эмиссионных ценных бумаг, размещаемых путем подписки, — 0,2% номинальной суммы выпуска, но не более 200 000 руб. За регистрацию выпуска российских депозитарных расписок, опционов эмитента, за регистрацию основной части проспекта ценных бумаг взимается пошлина в еще большем размере — 325 000 руб.



Взимание государственной пошлины за осуществление регистрации приносит федеральному бюджету ежегодно несколько десятков миллиардов рублей.

Например, в 2015 г. в форме государственной пошлины за регистрационные действия в федеральный бюджет поступили следующие доходы: при регистрации прав на недвижимость — 31,717 млрд руб., при регистрации юридических лиц и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей — 3,204 млрд руб., при регистрации актов гражданского состояния — 2,551 млрд руб.⁴⁸

Доходы бюджета при регистрации автотранспорта и при выдаче водительских удостоверений составили 24,463 млрд руб. Точные данные о том, какой доход получен при регистрации транспортных средств, отсутствуют. Однако можно предположить, что он составляет не менее половины от указанных 24 млрд руб.

Иная плата, не являющаяся государственной или патентной пошлиной, установлена в отношении регистрации систем добровольной сертификации (1000 руб.; постановление Правительства РФ от 23.01.2004 № 32).

Ф. Контроль и ответственность в сфере государственной регистрации

В отношении отдельных видов государственной регистрации законодательство предусматривает осуществление государственного

⁴⁸ Отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhets/183/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

контроля (надзора), специально предназначенного для проверки выполнения обязанности пройти регистрацию. Примером может служить контроль за соблюдением гражданами РФ, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ. Однако доля таких видов регистрации незначительна.

В подавляющем большинстве случаев соблюдение требования о прохождении государственной регистрации проверяется в рамках видов государственного контроля, охватывающих какую-либо обширную сферу государственного управления.

Например, выполнение требования о регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним проверяется посредством осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. Осуществление государственной регистрации судов внутреннего водного транспорта и прав на них контролируется в рамках: а) государственного надзора в области внутреннего водного транспорта, б) государственного портового контроля.

Прохождение государственной регистрации некоторых видов не является предметом какого-либо государственного контроля. В этих случаях наличие государственной регистрации субъекта или объекта является основанием для получения другого разрешения или принятия органом власти иного решения.

К примеру, регистрация граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, не проверяется в рамках какого-либо вида государственного контроля. Факт прохождения регистрации является обязательным условием предоставления гражданам субсидий (единовременных социальных выплат) на приобретение или строительство жилых помещений.

Применение ответственности в сфере государственной регистрации имеет две основные формы. Во-первых, совершение определенных действий без предварительного прохождения регистрации может влечь за собой применение мер административной или уголовной ответственности. Во-вторых, несоблюдение требований, которые являются обязательными для осуществления регистрации, может стать основанием для аннулирования регистрации, что означает прекращение права осуществлять деятельность или совершать отдельные действия, проистекающего из наличия регистрации.

Показательными примерами могут являться приведенные ниже судебные решения, связанные с применением ответственности в сфере регистрации автотранспортных средств.

Решение Пермского краевого суда от 11.08.2016
по делу № 7-1415-2016



Автомобиль марки ВАЗ-211540, принадлежащий гражданину К., на основании договора купли-продажи был продан и передан гражданину В. 13 мая 2016 г.

24 мая 2016 г. водитель В. управлял данным транспортным средством, которое не было зарегистрировано в органах ГИБДД на его имя.

Согласно постановлению Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 у В. имелась обязанность поставить автомобиль на учет в течение 10 суток со дня приобретения транспортного средства, т.е. до 23 мая 2016 г.

Не исполнив данную обязанность, В. совершил правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 12.1 КоАП РФ, и постановлением инспектора ДПС был привлечен к административной ответственности.

Постановление Арбитражного суда Центрального округа
от 03.10.2016 № Ф10-3541/2016



Индивидуальный предприниматель С.Н. Дворядкин 9 февраля 2012 г. приобрел грузовой самосвал SHAAHXI SX3255 DR384, произведенный в Китае в 2011 г. 21 марта 2012 г. автомобиль передан продавцом покупателю и 3 апреля 2012 г. зарегистрирован в органах ГИБДД.

Письмом от 3 апреля 2015 г. орган ГИБДД сообщил предпринимателю, что паспорт транспортного средства 28ТХ826333 признан недействительным; регистрация автомобиля SHAAHXI SX3255DR384, гос. рег. знак Е029ВЕ57, аннулирована.

Основанием послужило прекращение 17 декабря 2012 г. действия сертификата соответствия, выданного ООО «Магадан-Тест» 28 февраля 2012 г. на автомобиль предпринимателя. Решениями арбитражных судов действия ГИБДД были признаны законными.

Г. Проблемы в сфере государственной регистрации и способы их решения

1. Отсутствие системного подхода к осуществлению регистрационной деятельности

Отсутствие системного подхода к деятельности органов публичной власти и уполномоченных организаций по осуществлению государственной регистрации имеет все признаки, которые указаны в общей части настоящего исследования.

Во-первых, отсутствие федерального закона, содержащего закрытый перечень видов государственной регистрации и единообразных правил ее осуществления, приводит к хаотичному расширению видов регистрации, перечня регистрируемых субъектов или объектов, а также к отсутствию единого стандарта осуществления регистрационной деятельности.

Во-вторых, отсутствие статистических данных об объеме регистрационной деятельности не позволяет принимать обоснованные решения о расширении или сокращении перечня видов государственной регистрации, об определении размера необходимого финансирования и материально-технического обеспечения.

В связи с этим необходимы разработка и принятие федерального закона, содержащего кодифицированное регулирование деятельности по осуществлению государственной регистрации, в том числе содержащего:

а) закрытый перечень видов государственной регистрации (в данный перечень не должны включаться виды государственной регистрации учетного характера, подлежащие переименованию в виды государственного учета);

б) единообразные правила осуществления регистрационных действий в отношении большей части видов государственной регистрации (из-под общего регулирования должны быть выведены виды государственной регистрации, имеющие в настоящее время специфическое подробное регулирование: регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, прав на недвижимое имущество, актов гражданского состояния);

в) требование об организации статистического наблюдения за объемом и качеством деятельности по осуществлению государственной регистрации (с последующим изменением Федерального плана статистических работ и принятием форм статистического наблюдения).

2. Осуществление государственной регистрации, имеющей разрешительный характер, федеральными государственными учреждениями

Нормативно-правовыми актами предусмотрены 4 вида государственной регистрации, которые полностью осуществляются федеральными государственными учреждениями, не являющимися органами государственных внебюджетных фондов:

1) регистрация именных (ФКУ «Российская государственная пробириная палата при Министерстве финансов Российской Федерации»);

2) регистрация морских судов (ФГБУ «Администрации морских портов»);

3) регистрация судов внутреннего плавания (ФГБУ «Администрации бассейнов внутренних водных путей»);

4) регистрация оригинатора сорта растения (ФГБУ «Государственная комиссия Российской Федерации по испытанию и охране селекционных достижений»).

По своей сущности данные виды государственной регистрации являются государственными услугами, поскольку они осуществляются по запросам заявителей — физических и юридических лиц. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственные услуги могут предоставляться только органами исполнительной власти или органами государственных внебюджетных фондов.

Учреждения вправе только участвовать в деятельности органов власти по предоставлению государственных услуг. Помимо этого, государственные учреждения вправе предоставлять государственные услуги, если такие услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации. Однако перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р, не содержит ни одного из вышеуказанных видов государственной регистрации.

Как следствие, на данные виды регистрации не распространяются стандарты Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ: наличие административных регламентов, оказание услуг в электронном виде, возможность административного обжалования по специальной процедуре и т.д.

Необходимо либо передать осуществление данных видов государственной регистрации органам власти, либо включить указанные виды регистрации в перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р.

3. Отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования в отношении отдельных видов государственной регистрации

Применительно к отдельным видам государственной регистрации отсутствуют надлежащее нормативное основание и нормативно определенный подробный порядок осуществления регистрационных действий.

Международные договоры или федеральные законы не содержат указания на необходимость осуществления следующих видов регистрации: 1) государственная регистрация нормативно-правовых актов ФОИВ; 2) государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним; 3) регистрация контрактов, касающихся внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

В отношении указанных функций должно быть принято решение о необходимости или об отсутствии необходимости в осуществлении данных видов регистрации. Если эти виды регистрации будут оценены как необходимые, должны быть внесены изменения в законодательные акты, устанавливающие необходимость в осуществлении указанных видов регистрации.

Помимо этого, в федеральных нормативно-правовых актах подробный порядок осуществления регистрационных действий отсутствует в отношении:

- 1) регистрации страхователей в системе обязательного медицинского страхования;
- 2) государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ;
- 3) регистрации специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- 4) регистрации книжных памятников;
- 5) регистрации гражданского и служебного оружия;
- 6) регистрации документов национальной системы стандартизации, сводов правил, международных стандартов, региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств;
- 7) государственной регистрации печатных и электронных изданий;
- 8) регистрации ввозимых (временно ввозимых) культурных ценностей.

Необходимо внести в соответствующие законодательные и подзаконные акты изменения, направленные на установление подробного порядка осуществления данных видов регистрации.

4. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества видов государственной регистрации

Во-первых, в отношении 7 видов государственной регистрации наличие административных регламентов не предусмотрено, так как они осуществляются Банком России, на деятельность которого Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется.

Данный подход является неоправданным, поскольку по своей сути административная деятельность подразделений Банка России по осуществлению регистрации не отличается от деятельности федеральных органов исполнительной власти: некоторые виды регистрации ранее осуществлялись Федеральной службой по финансовым рынкам (ныне упраздненный федеральный орган исполнительной власти), и в отношении них действовали административные регламенты.

Во-вторых, в отношении 22 видов регистрации разрешительного характера и 5 видов регистрации уведомительного характера, являющихся государственными услугами, административные регламенты отсутствуют. Помимо этого, административные регламенты, определяющие порядок осуществления 3 видов регистрации, являются неполными или устаревшими.

Необходимо распространить действие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» на деятельность Банка России с последующим принятием административных регламентов в отношении регистрации, осуществляемой Банком России. Также необходимо принятие административных регламентов в отношении тех видов государственной регистрации, которые осуществляются органами власти и применительно к которым данные нормативно-правовые акты не приняты.

§ 2.3. Государственная аккредитация

А. Понятие и сущность аккредитации

Термин «аккредитация» этимологически восходит к латинскому *accrēdere* — доверять⁴⁹. Согласно Федеральному закону от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»

⁴⁹ Спектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. № 1. С. 3–10.

аккредитация — это подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации.

Данное определение не позволяет выделить существенные признаки режима аккредитации, которые были бы актуальны для всех ее видов. Из предусмотренных законодательством видов аккредитации только 20% относятся к национальной системе аккредитации. Остальные виды введены иными законодательными актами для регулирования прочих правоотношений, и приведенное определение на них не распространяется.

Кроме того, указанное определение носит в основном формальный характер и не отражает содержательных признаков анализируемого разрешительного режима. Как и нормативное определение понятия лицензирования, оно не указывает на цели разрешительного режима, т.е. в нем отсутствует материальный признак.

Е.И. Спектор определяет аккредитацию как вид административно-правового режима, применяемого в целях регулирования экономических отношений для подтверждения компетентности субъекта в осуществляемой им области деятельности, соответствия содержания и качества проводимых работ и услуг установленным требованиям⁵⁰.

Однако такое определение не позволяет разграничить режим аккредитации и режим лицензирования. На отличительный признак между двумя указанными режимами указывали Л.К. Терещенко и Н.А. Игнатюк: «Введение такого административно-правового режима в экономике, как аккредитация, вызвано тем, что отдельные государственные функции с целью разгрузки органов исполнительной власти могут быть переданы учреждениям, способным выполнять некоторые государственные полномочия»⁵¹. Таким образом, государство через аккредитацию как бы делегирует часть своих функций третьим лицам, признавая их компетентность.

Это может быть необходимо в двух случаях: либо аккредитованные лица наделяются полномочиями на осуществление публично значи-

⁵⁰ Спектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. № 1. С. 3–10.

⁵¹ Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах // СПС «Консультант+». М., 2007.

мых функций (выдача документов об образовании и квалификации, подтверждение соответствия продукции обязательным требованиям и т.д.), либо результаты деятельности аккредитованных лиц используются для осуществления публично-властных полномочий самим государством (аккредитация различных экспертных организаций, осуществляющих экспертизу, используемую впоследствии для принятия решений о выдаче разрешений и лицензий).

Таким образом, сущность аккредитации проявляется через **признание**. Если осуществлять деятельность без наличия лицензии экономически возможно, то без аккредитации — нет, так как ее результаты не будут признаны государством. Она окажется бесполезной для клиентов соответствующих компаний.

Результатом аккредитации, как и при лицензировании, является предоставление юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю права осуществления конкретного вида деятельности. Однако при аккредитации характер деятельности, к осуществлению которой допускаются лица, является специфическим. Допуск лиц осуществляется к деятельности, прямо или косвенно связанной с исполнением публично-властных полномочий. Аккредитованные лица выступают как бы агентами государственных органов, совершая от их имени или в их интересах различные действия.

С учетом сказанного выше в настоящем исследовании под аккредитацией предлагается понимать **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.**

Исследователи указывают на разрозненность законодательного регулирования режима аккредитации. Единого закона, как в сфере лицензирования, устанавливающего унифицированный режим аккредитации с перечнем сфер и видов деятельности, подлежащих аккредитации, не существует. Соответственно, затруднительно выявить исчерпывающий перечень видов деятельности, подпадающих под данный правовой режим⁵². В связи с несистемным характером регу-

⁵² Снектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. № 1. С. 3-10; Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева

лирования режим аккредитации не является таким монолитным, как режим лицензирования. Авторы настоящего исследования выявили 45 видов аккредитации.



Сводные сведения о количестве аккредитованных лиц по различным видам аккредитации в России отсутствуют. По экспертным оценкам, в стране (не считая аккредитации на право осуществления медицинской и фармацевтической деятельности, а также аккредитации участников электронного аукциона в рамках контрактной системы) имеют различные виды аккредитаций около 90 тыс. юридических лиц, а также около 10 тыс. физических лиц (как правило, в качестве экспертов в различных отраслях).

Самым массовым видом государственной аккредитации для организаций является аккредитация образовательной деятельности. На конец I квартала 2017 г. в России действовало более 48 000 организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам⁵³.

Из выявленных видов аккредитации только 56% (25 видов) соответствуют по своей сути приведенному выше определению аккредитации. Другими словами, результатом таких видов аккредитаций является официальное признание публичного доверия, оказываемого результатам деятельности аккредитованных лиц, которые впоследствии будут использованы для реализации публично-властных полномочий.

Как правило, такими действиями являются **различные виды оценок, проводимых аккредитованными лицами в публичных интересах** (экспертизы, квалификационные экзамены, технические осмотры, клинические исследования, оценка уязвимости и т.д.). Впоследствии результаты таких оценок используются для предоставления государственных услуг, присвоения правового статуса, выдачи разрешений и допусков

и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев // СПС «Консультант+». М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015.

⁵³ Образование в России. Оперативная информация Росстата, 2016 г. [Электронный ресурс] <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/education/> (Дата обращения: 22.03.2017); Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам. [Электронный ресурс] <<http://accred.gov.ru/?local=1%AEion=67%20-%2048061>> (Дата обращения: 22.03.2017)

и для иных публичных интересов. К такой аккредитации относится 21 вид ее.



Примером такой аккредитации является аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включая гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» наделяет полномочием по аккредитации таких организаций региональные органы исполнительной власти. Классификация объектов туристской индустрии является добровольной, но ее проведение аккредитованной организацией позволяет получить, например, публично значимое заключение о количестве звезд гостиницы, о категории сложности горнолыжной трассы и т.д. Обязательная классификация гостиниц введена в отношении гостиниц в Сочи и гостиниц, расположенных в городах проведения чемпионата мира по футболу. В будущем планируется поэтапное повсеместное введение обязательной классификации гостиниц.



По данным официального сайта Минкультуры России, по состоянию на конец I квартала 2017 г. в России было аккредитовано 97 организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии⁵⁴.

В меньшем количестве случаев доверие оказывается не результатам оценок аккредитованных лиц, а результатам **иной деятельности, осуществляемой от имени или в интересах государства**. Было обнаружено 4 вида такой аккредитации.



К ним относится аккредитация на право:
выдавать квалифицированный сертификат ключа проверки электронной подписи (аккредитация удостоверяющих центров);
выдавать документы об образовании и (или) о квалификации, документы об обучении государственного образца на основе признания со-

⁵⁴ Федеральный перечень туристских объектов. Аккредитованные организации. [Электронный ресурс] <<http://классификация-туризм.рф/index.php/display-Organization/index>> (Дата обращения: 22.03.2017)

ответствия реализуемых образовательных программ государственным образовательным стандартам (государственная аккредитация образовательной деятельности);

проводить официальные спортивные соревнования, чемпионаты, осуществлять аттестацию тренеров, отбирать спортсменов, тренеров и спортивных судей, формировать спортивные сборные команды (государственная аккредитация общественных организаций для наделения их статусом общероссийских спортивных федераций или региональных спортивных федераций);

управлять исключительными правами на коллективной основе (в том числе без заключения договоров с правообладателями), собирать и распределять денежные средства между правообладателями (государственная аккредитация организаций по управлению правами на коллективной основе).

Между тем значительная часть выявленных видов аккредитаций (20 видов аккредитаций, или 44,4%) не соответствует приведенному выше определению государственной аккредитации. К таким видам аккредитаций, например, относятся:

аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда;

аккредитация юридических лиц для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу;

аккредитация юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности;

аккредитация организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий.



С 1 января 2016 г. введена обязательная аккредитация частных агентств занятости в целях получения права на осуществление деятельности по предоставлению труда работников (персонала). Теперь, для того чтобы предоставлять услуги по аутсорсингу персонала, необходимо пройти аккредитацию в Роструде. Данное разрешение не имеет ничего общего с существенными признаками аккредитации как разрешительного режима, предусмотренного для признания компетентности в целях реализации

публично-властных полномочий или использования результатов экспертной деятельности аккредитованного лица третьими лицами в качестве значимых для тех или иных общественных отношений. При аккредитации частных агентств занятости, вообще, не оценивается компетентность компаний. Частично проверяются опыт работы и репутация руководителя компании, а также требования к минимальному размеру уставного капитала агентства занятости и отсутствие задолженности перед бюджетной системой. По своей сути данное разрешение соответствует признакам лицензирования.



По данным официального сайта Роструда, по состоянию на конец I квартала 2017 г. в России было аккредитовано 579 частных агентств занятости⁵⁵.

Такие виды аккредитаций по своему содержанию выполняют либо функции допуска к той или иной хозяйственной деятельности (результаты которой не имеют публично-властного характера), либо функции регистрации лиц или их учета. В перспективе указанные виды регистрации целесообразно перевести под соответствующие разрешительные режимы: лицензирование, государственную регистрацию, государственный учет.

В. Объекты аккредитации

В отличие от других разрешительных режимов, государственная аккредитация предусматривает ее осуществление практически во всех случаях в отношении лиц (их структурных подразделений). Аккредитация иных объектов (объектов недвижимости, транспортных средств, производственных объектов, продукции и проч.) в Российской Федерации не проводится.

В одном случае объект аккредитации имеет двойственный характер. В рамках государственной аккредитации образовательной деятельности аккредитация проводится по образовательным программам, реализуемым образовательной организацией. Тем не менее свидетельство о государственной аккредитации оформляется в отно-

⁵⁵ Реестр аккредитованных частных агентств занятости. [Электронный ресурс] <https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT_ID=6919> (Дата обращения: 22.03.2017)

шении организации в целом, а не в отношении образовательной программы.

В абсолютном большинстве случаев аккредитации подлежат лица, осуществляющие хозяйственную деятельность, т.е. юридические лица и индивидуальные предприниматели (37 видов аккредитации). Статистические данные о лицах, в отношении которых проводится аккредитация, приведены в табл. 18.

Таблица 18. Виды аккредитаций в разрезе аккредитуемых лиц

Аккредитуемое лицо	Количество видов аккредитаций	
	ед.	%
Только индивидуальные предприниматели и юридические лица (их структурные подразделения)	34	75
Как юридические лица, так и физические лица (эксперты)	4	9
Персонал хозяйствующих субъектов	1	2,3
Субъекты профессиональной деятельности (арбитражные управляющие)	1	2,3
Только физические лица	5	11,4

§§§ Для физических лиц самый массовый вид аккредитации — аккредитация медицинских и фармацевтических работников, фактически являющаяся допуском к профессии. Указанное разрешение вводится поэтапно и окончательно станет обязательным для всех категорий медицинских и фармацевтических работников с 2021 г. С учетом данных официального статистического наблюдения о численности врачей и среднего медицинского персонала такому разрешительному режиму должно будет подвергнуться более 2 млн человек⁵⁶. Следует отметить, что по своей правовой природе разрешительный режим аккредитации медицинских и фармацевтических работников, скорее, соответствует признакам аттестации, а не аккредитации.

⁵⁶ По данным Росстата, численность врачей и среднего медицинского персонала по итогам 2015 г. составила 2 222 700 человек. Подробнее см.: Численность медицинских кадров. [Электронный ресурс] <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/healthcare/#> (Дата обращения: 22.03.2017)

В перспективе необходимо перевести государственную аккредитацию в отношении граждан под другие режимы регулирования, чтобы избежать смешения таких разрешительных режимов, как аккредитация и аттестация.

С. Аккредитационные органы

На основании положений федеральных нормативно-правовых актов полномочиями по аккредитации обладают органы федерального и регионального уровней власти. Абсолютное большинство видов аккредитаций проводятся федеральными органами и организациями: федеральными органами исполнительной власти, подведомственными им организациями и Банком России.

Два вида аккредитации (4,4%) проводятся только органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Еще два вида аккредитации осуществляются как на федеральном, так и на региональном уровне. Наличие аккредитации разрешительного характера на муниципальном уровне не выявлено. Статистические данные о распределении видов аккредитации по уровню власти приведены в *табл. 19*.

Таблица 19. Виды аккредитаций в разрезе аккредитационных органов

Органы, осуществляющие аккредитацию	Количество видов аккредитаций	
	ед.	%
Только федеральные органы исполнительной власти	29	64,4
ЦИК России	1	2,2
ГК «Росатом»	1	2,2
Банк России	7	15,5
Организации, подведомственные федеральным органам исполнительной власти	1	2,2
Иные организации, осуществляющие публично-правовые функции	2	4,4
Только органы исполнительной власти субъектов РФ	2	4,4
Федеральные и региональные органы исполнительной власти	2	4,4

Полномочия по государственной аккредитации, осуществляемые органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, представлены в *табл. 20*.

Таблица 20. Виды государственной аккредитации, осуществляемой органами субъектов РФ и органами местного самоуправления

Вид полномочия	Аккредитация осуществляется на федеральном и региональном уровнях	Аккредитация осуществляется только на региональном уровне
Федеральные полномочия, переданные для осуществления субъектам РФ	Государственная аккредитация образовательной деятельности	—
Собственные полномочия субъектов РФ	<p>1. Аккредитация экспертов и экспертных организаций, привлекаемых для проведения аккредитационной экспертизы при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности.</p> <p>2. Государственная аккредитация общественных организаций для наделения их статусом общероссийских спортивных федераций или региональных спортивных федераций</p>	<p>1. Аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включая гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи.</p> <p>2. Аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, всероссийской олимпиады школьников и олимпиад школьников</p>

Кроме Банка России и ГК «Росатом», полномочиями по проведению аккредитации наделены следующие организации, не являющиеся органами публичной власти:

а) Государственная семенная инспекция Российской Федерации (Минсельхоз России), научно-производственный центр лесного семеноводства «Центрлесем» и зональные лесосеменные станции (Рослесхоз) — аккредитация апробаторов сортовых посевов сельскохозяйственных растений, аккредитация отборщиков проб из партий семян сельскохозяйственных растений, аккредитация отборщиков проб из партий семян лесных растений;

б) операторы электронных площадок (ЗАО «Сбербанк-АСТ», РТС-тендер, АО «ЕЭТП», ЭТП НЭП, АГЗ РТ) — аккредитация участников электронного аукциона на электронной площадке;



Достаточно дискусионен вопрос о том, является ли в строгом смысле государственным разрешением аккредитация участников электронного аукциона на электронной площадке. Данный вид аккредитации предусмотрен ст. 61 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Без прохождения аккредитации невозможно участвовать в государственных закупках, осуществляемых посредством электронных аукционов. В рамках процедуры аккредитации операторы электронных площадок фактически реализуют публичные функции по первичному допуску к процедурам закупок предпринимателей, осуществляя проверку их статуса по учредительным документам и сведениям из Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. Оператор электронной площадки отказывает в аккредитации, если заявитель является офшорной компанией. Аккредитацию необходимо проходить каждые три года. На начало 2017 г. на пяти электронных площадках было аккредитовано более 1 млн 125 тыс. организаций и индивидуальных предпринимателей в качестве участников электронных аукционов.

в) Российский союз автостраховщиков — аккредитация в сфере технического осмотра.



Согласно данным РСА, по состоянию на конец I квартала 2017 г. в России было аккредитовано 4575 операторов технического осмотра⁵⁷.

Д. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок аккредитации

Все виды государственной аккредитации имеют надлежащее правовое основание в законодательстве Российской Федерации, т.е. соответствующие полномочия органов публичной власти предусмотрены федеральными законами.

Порядок проведения аккредитации в абсолютном большинстве случаев урегулирован. Однако в отношении 3 видов аккредитации

⁵⁷ Сведения из реестра операторов технического осмотра. [Электронный ресурс] <<http://oto-register.autoins.ru/oto/>> (Дата обращения: 22.03.2017)

(6,7%) какой-либо нормативный порядок их проведения не установлен в принципе, в том числе отсутствуют административные регламенты.

К таким видам относится аккредитация: 1) представительства иностранной организации, осуществляющей в соответствии со своим личным законом регулируемую деятельность на финансовых рынках; 2) лиц, осуществляющих функции оператора товарных поставок (в сфере клиринговой деятельности); 3) организаций, осуществляющих деятельность в области реабилитации инвалидов.

Основной массив регулирования может быть установлен:

напрямую в законодательном акте (8 видов аккредитации);

в акте правительства Российской Федерации (13 видов аккредитации);

в акте федерального органа исполнительной власти, не являющимся административным регламентом (19 видов аккредитации);

только посредством принятия административного регламента федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на аккредитацию (2 вида аккредитации).

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 31 вида аккредитации. Однако действующие регламенты имеются только в отношении 14 видов аккредитации. Отсутствие регламентов в отношении 18 видов аккредитации является существенным недостатком нормативно-правового регулирования.

В отношении 13 видов аккредитации принятие федеральных административных регламентов не предусматривается законодательством в связи с тем, что полномочия по аккредитации являются собственными полномочиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, или соответствующие виды аккредитации проводятся организациями, на которые не распространяются требования Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».



Наименее урегулированной нормативно-правовыми актами является аккредитация организаций, осуществляющих деятельность в области реабилитации, абилитации инвалидов. В отношении данного разрешения отсутствует как порядок его осуществления, так и административный регламент.

Осуществление такой аккредитации предусмотрено ст. 4 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвали-

дов в Российской Федерации» с момента принятия данного закона. Несмотря на соответствующие положения закона, данная аккредитация фактически не осуществлялась.

Однако в 2015 г. были внесены дополнительные изменения, вступающие в силу с 1 января 2019 г. и предусматривающие прямую обязанность организаций, осуществляющих деятельность в области реабилитации, абилитации инвалидов, пройти аккредитацию. Следует отметить, что медицинская реабилитация входит в перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, подлежащую лицензированию. По сути, два указанных режима дублируют друг друга.

Е. Платность государственной аккредитации

В большинстве случаев (51%) аккредитация осуществляется на платной основе. Данные о формах, в которых взимается плата за осуществление аккредитации, указаны в табл. 21.

Таблица 21. Данные о взимании платы за аккредитацию

Наличие платы	Количество видов аккредитации
Государственная пошлина	22
Иная плата	1
Плата отсутствует	15
Четкое регулирование отсутствует	7

В 49% случаев (22 вида аккредитации) за выдачу документа об аккредитации организации взимается государственная пошлина. Ее размер в большинстве случаев составляет 5000 руб.



Самый высокий размер пошлины предусмотрен за аккредитацию филиалов, представительств иностранных организаций, создаваемых на территории Российской Федерации. На основании подп. 5 п. 1 ст. 333.33 НК РФ размер такой пошлины составляет 120 000 руб. за каждый филиал, за каждое представительство. В 2015 г., согласно отчету об исполнении федерального бюджета, доходы от сбора государственной пошлины за аккредитацию филиалов, представительств иностранных организаций, создаваемых на территории Российской Федерации, составили 137 млн 474 тыс. руб.

Иная плата, не являющаяся государственной пошлиной, установлена в отношении аккредитации в сфере технического осмотра, проводимой Российским союзом автостраховщиков. Размер данной платы определен постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2011 № 912 «О размере платы за аккредитацию в сфере технического осмотра»



Размер платы за аккредитацию в сфере технического осмотра составляет 20 000 руб. за рассмотрение заявления и 10 000 руб. за каждый пункт технического осмотра. Ежегодное подтверждение соответствия требованиям аккредитации обойдется заявителю в 15 000 руб. и отдельно 10 000 руб. за каждый пункт технического осмотра оператора. Исходя из данных РСА о количестве пунктов технического осмотра и числе операторов технического осмотра, союз в 2016 г. должен был заработать не менее 120 млн руб. в связи с осуществлением аккредитации в сфере технического осмотра.

По вопросу взимания платы за проведение аккредитации имеется правовая неопределенность в отношении отдельных видов аккредитации.

В соответствии с подп. 73 п. 1 ст. 333.33 Налогового кодекса РФ государственная пошлина взимается за выдачу документа об аккредитации организации. Таким образом, законодатель сформулировал обязанность по уплате государственной пошлины через открытый перечень случаев, не став перечислять конкретные виды аккредитации, за которые взимается государственная пошлина. В результате автоматически все виды аккредитации влекут уплату государственной пошлины, если они одновременно соответствуют следующим признакам: а) аккредитуемым лицом является организация; б) по результатам аккредитации заявителю выдается документ об аккредитации (свидетельство об аккредитации, аттестат аккредитации и проч.).

Этим признакам соответствуют 7 видов аккредитации, в отношении которых в нормативно-правовых актах, устанавливающих порядок осуществления данных видов аккредитации, указывается на бесплатность осуществления функции или вопрос взимания платы вообще никак не урегулирован. Данными видами аккредитации являются:

аккредитация экспертов и экспертных организаций на право проведения экспертизы информационной продукции;

аккредитация в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов;

аккредитация удостоверяющих центров;

государственная аккредитация организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля;

государственная аккредитация организаций по управлению правами на коллективной основе;

аккредитация организаций, осуществляющих деятельность в области реабилитации инвалидов;

аккредитация в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска.

Указанное регулирование перечисленных видов аккредитации противоречит налоговому законодательству.

Следует отметить, что аккредитация также часто предусматривает необходимость оплаты экспертных услуг, являющихся необходимыми и обязательными для рассмотрения заявления на аккредитацию. Это связано с тем, что при аккредитации необходимо оценить компетентность лица выполнять определенные работы или оказывать услуги. Для этого часто требуется проведение экспертной оценки аккредитуемых лиц на платной для них основе.

При изучении видов аккредитации, выявленных в ходе настоящего исследования, было установлено, что проведение внешней аккредитационной экспертизы требуется по отношению к 10 видам аккредитации, из них в 8 случаях заявители оплачивают необходимые и обязательные услуги, связанные с проведением такой экспертизы⁵⁸.

Г. Срок аккредитации

Особого внимания заслуживает различный подход к установлению законодательством Российской Федерации сроков действия предоставляемых документов об аккредитации. В отличие от лицензии,

⁵⁸ В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание».

документы об аккредитации выдаются, как правило, на ограниченные сроки.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 412-ФЗ в системе национальной аккредитации, а также в системе подтверждения соответствия продукции оборонного значения выдаются бессрочные аттестаты аккредитации. Однако аккредитованное лицо обязано проходить процедуру подтверждения компетентности в следующие сроки:

- 1) в течение первого года со дня аккредитации;
- 2) не реже чем один раз в два года начиная со дня прохождения предыдущей процедуры подтверждения компетентности;
- 3) каждые пять лет со дня аккредитации.

При этом действие аккредитации приостанавливается национальным органом по аккредитации в отношении всей области аккредитации или ее части в случае отказа или уклонения от прохождения процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица, а также несоответствия аккредитованного лица критериям аккредитации, которое выявлено по результатам процедуры подтверждения компетентности. Таким образом, фактически срок действия документа об аккредитации в национальной системе аккредитации ограничен во времени.

Образовательным организациям, прошедшим аккредитацию, выдаются свидетельства об аккредитации сроком на 6 лет на деятельность по основным профессиональным образовательным программам и на 12 лет на деятельность по основным общеобразовательным программам.

Государственная аккредитация организаций по управлению правами на коллективной основе предоставляется на 5 лет для организаций, аккредитуемых впервые, и на срок от 5 до 10 лет для организаций, аккредитованных ранее и не имевших замечаний к своей деятельности со стороны контролирующих органов.

Полная информация о действующих сроках документов об аккредитации представлена в *табл. 22*.

Таблица 22. Сроки государственной аккредитации

Срок аккредитации	Количество видов аккредитаций
На 1 год	1
До 2 лет	1
До 3 лет	14

Окончание табл. 22

Срок аккредитации	Количество видов аккредитаций
До 4 лет	1
До 5 лет	10
До 10 лет	1
До 12 лет	1
Бессрочно	5
Бессрочно (необходимо прохождение периодической процедуры подтверждения компетенции)	7
Аккредитация на конкретное мероприятие	2
Сроки аккредитации не определены в связи с отсутствием нормативного порядка	2

Г. Контроль и ответственность в сфере государственной аккредитации

В зависимости от наличия в отношении аккредитованных лиц системы государственного контроля (надзора) в процессе их деятельности и степени организационной обособленности соответствующих систем контроля можно выделить следующие группы видов аккредитации.

Во-первых, в отношении отдельных видов государственной аккредитации законодательство предусматривает виды государственного контроля (надзора), специально предназначенные для проверки соблюдения обязательных требований аккредитованными лицами и соответствия критериям аккредитации в процессе деятельности. К этой группе относятся все виды аккредитации, входящие в национальную систему аккредитации. В отношении аккредитованных в ней лиц осуществляется федеральный государственный контроль за их деятельностью.

Также к видам аккредитации, имеющим самостоятельную систему контроля (надзора) за деятельностью аккредитованных лиц, следует отнести:

федеральный государственный контроль качества образования, в рамках которого проводится оценка соответствия образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию, требованиям федеральных государственных образовательных стандартов;

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

Однако доля видов аккредитации, имеющих самостоятельные системы контроля за деятельностью аккредитованных лиц, незначительна.

Во-вторых, соблюдение обязательных требований аккредитованными лицами во многих случаях проверяется в рамках видов государственного контроля, охватывающих отдельную отрасль государственного управления. В *табл. 23* указаны виды государственной аккредитации и соответствующие им виды отраслевого государственного контроля (надзора), в рамках которых проверяется соблюдение аккредитованными лицами обязательных требований.

Таблица 23. Соотношение отдельных видов государственной аккредитации и видов государственного контроля (надзора)

Вид аккредитации	Вид государственного контроля (надзора)
Государственная аккредитация организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля	Экспортный контроль
Аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда	Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права
Виды аккредитации в сфере транспортной безопасности (4 вида)	Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности

В-третьих, имеются также виды аккредитации, в рамках которых соблюдение критериев аккредитации в процессе осуществления деятельности аккредитованных лиц не является предметом какого-либо государственного контроля. Примерами могут служить:

аккредитация экспертов и экспертных организаций на право проведения экспертизы информационной продукции;

аккредитация в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов;

аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включая гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи;

государственная аккредитация общественных организаций для наделения их статусом общероссийских или региональных спортивных федераций.

Отсутствие системы контроля необязательно свидетельствует о недостатках государственного регулирования в той или иной сфере аккредитации. В отдельных случаях осуществление какого-либо контроля не требуется в принципе в связи с учетным или регистрационным характером аккредитации (например, аккредитация иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации; аккредитация иностранных корреспондентов в Российской Федерации; аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей при проведении государственной итоговой аттестации, всероссийской олимпиады школьников и олимпиад школьников; аккредитация иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов и референдумов). Однако правовая природа таких разрешений не отвечает признакам аккредитации, и они должны быть переведены под иные разрешительные режимы.

Обязательность прохождения аккредитации для лиц, желающих осуществлять деятельность, подлежащую аккредитации, поддерживается следующими механизмами.

Без прохождения аккредитации во многих случаях попросту невозможно оказывать определенные услуги, так как их результаты не будут признаны значимыми для соответствующих общественных отношений. Например, неаккредитованные операторы технического осмотра не смогут передавать данные о техническом осмотре в базу данных РСА. Органы по сертификации и испытательные лаборатории (центры) не будут подключены к единому реестру зарегистрированных деклараций о соответствии и к единому реестру выданных сертификатов соответствия для отражения в них сведений об оформленных документах.

Осуществление предпринимательской деятельности в соответствующей сфере без прохождения аккредитации возможно, но при этом вводятся в заблуждение клиенты. При этом последние все равно узнают о недобросовестности контрагента, так как в дальнейшем не получают возможности использовать в гражданском обороте выданные им документы (например, выпускники неаккредитованных вузов не смогут устроиться на работу). Ведение бизнеса без аккредитации в таких случаях возможно только в кратковременном периоде.

Поэтому предусмотренная ответственность в сфере прохождения аккредитации в основном касается нарушения порядка аккредитации и в небольшом количестве — вопросов осуществления деятельности без аккредитации.

Статьей 14.60 КоАП РФ установлена административная ответственность за выдачу юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем сертификатов соответствия, протоколов исследований (испытаний), измерений, иных заключений и документов со ссылкой на аккредитацию в национальной системе аккредитации в случае приостановления аккредитации или ее отсутствия.

Статьей 19.30 КоАП РФ (ч. 3) предусмотрена административная ответственность за выдачу организацией, осуществляющей образовательную деятельность, по не имеющим государственной аккредитации образовательным программам документов об образовании, документов об образовании и о квалификации установленного в соответствии с законодательством об образовании образца.

В указанных случаях нарушение может проистекать из-за множественности областей аккредитации (множественности образовательных программ, подлежащих аккредитации) и определенной путаницы при квалификации деятельности аккредитованных лиц в качестве деятельности в той или иной аккредитованной области.

Постановление Московского городского суда
от 11.11.2016 № 4а-5201/2016



Федеральной службой по аккредитации проведена внеплановая документарная проверка органа по сертификации и испытательного центра ФГБУ «НЦЭСМП» Минздрава России, в ходе которой был выявлен протокол испытаний, оформленный за пределами области аккредитации на вакцину «превенар 13». Испытательный центр имел аттестат аккредитации, который включал все виды продукции иммунобиологических лекарственных препаратов, в том числе «вакцины, анатоксины и токсины, применяемые в медицине». Однако объект подтверждения соответствия не содержал такой показатель исследования (испытания) или измерения, как «извлекаемый объем», а испытательный центр провел испытания в части «извлекаемого объема» в отсутствие такого права. Должностное лицо испытательного центра было привлечено к административной

ответственности по ст. 14.60 КоАП РФ, и ему был назначен административный штраф в размере 20 тыс. руб. Данное решение было подтверждено судом кассационной инстанции.

Постановление Пермского краевого суда от 05.06.2015
по делу № 44а-434/2015



В результате выездной плановой проверки негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Западно-Уральский институт экономики и права» установлено, что образовательное учреждение вместо удостоверения о повышении квалификации, образец которого должен был быть самостоятельно установлен учреждением, выдавало обучающимся, освоившим дополнительные профессиональные образовательные программы, удостоверения о краткосрочном повышении квалификации государственного образца.

Между тем с принятием нового закона «Об образовании в Российской Федерации» государственная аккредитация дополнительных профессиональных программ (кроме отдельных исключений) прекращена. Учреждения должны были перестать выдавать документы об образовании государственного образца в части дополнительных профессиональных образовательных программ с 1 сентября 2013 г.

В нарушение указанного требования Западно-Уральский институт экономики и права продолжал выдавать документы об образовании государственного образца, что вводило в заблуждение обучающихся о том, что соответствующие дополнительные профессиональные образовательные программы прошли государственную аккредитацию.

Должностное лицо образовательного учреждения было привлечено к административной ответственности, и ему был назначен штраф в размере 50 тыс. руб. Суд кассационной инстанции согласился с этим решением.

Использование ст. 14.1 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), для квалификации деяния по осуществлению деятельности, подлежащей аккредитации, без ее прохождения в правоприменительной практике не выявлено.

Н. Проблемы в сфере государственной аккредитации и способы их решения

1. Отсутствие системного подхода к регулированию государственной аккредитации

Государственная аккредитация как форма разрешительной деятельности имеет низкую степень нормативного регулирования. Системным образом данный механизм урегулирован только в части аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации в целях выполнения работ по оценке соответствия. При этом к национальной системе аккредитации относятся только 20% видов аккредитации. В иных сферах единый институт государственной аккредитации не сформирован.

Кроме Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», отраслевые законодательные акты, регулирующие отношения в отдельных сферах деятельности, при установлении требований о государственной аккредитации не содержат четкого определения целей, задач, принципов ее проведения.

Порядок организации и проведения различных видов государственной аккредитации не унифицирован. В некоторых случаях такой порядок не установлен вообще. Существует разрозненное регулирование в части сроков действия документов об аккредитации. Отсутствует единая система статистической отчетности об объеме и качестве деятельности по проведению государственной аккредитации. В отдельных случаях не выстроены механизмы осуществления контроля за соблюдением требований и условий, установленных при государственной аккредитации.

Указанные обстоятельства могут привести к ситуативному установлению избыточных видов государственной аккредитации, а также к дублированию данного разрешительного режима иными разрешительными функциями (лицензированием, регистрацией или аттестацией).

Для систематизации регулирования государственной аккредитации необходимы закрепление в федеральном законодательстве института аккредитации в качестве самостоятельной формы разрешительной деятельности, определение целей, задач, содержания этой функции, установление основных положений, регламентирующих порядок ее осуществления, закрепление системы статистического наблюдения за

такой деятельностью, системы осуществления контроля за соблюдением требований и условий, установленных при аккредитации.

При этом государственная аккредитация должна предусматриваться только для целей признания полномочий лиц выполнять отдельные работы (услуги) в определенной области аккредитации, результаты которых имеют публичный характер, в том числе используются для принятия уполномоченными органами решений о выдаче иных разрешений⁵⁹.

Из 45 видов аккредитации сущностным признакам такого разрешительного режима соответствуют только 24 вида аккредитации. Систематизация разрешительной деятельности потребует перевода 21 вида аккредитации в иные разрешительные режимы.

2. Отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования в отношении отдельных видов аккредитации

В настоящее время порядок аккредитации урегулирован законодательными актами или актами правительства в отношении только 47% видов аккредитации. Для трех видов аккредитации нормативный порядок не установлен даже на ведомственном уровне. Необходимо внести изменения как в законодательные, так и в подзаконные акты, устраняющие указанные выше правовые проблемы.

3. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества видов аккредитации

В отношении 18 видов аккредитации административные регламенты не приняты, несмотря на наличие соответствующего требования законодательства.

Еще в отношении 7 видов аккредитации, проводимой Банком России, и 1 вида аккредитации, проводимой подведомственными учреждениями Минсельхоза России и Рослесхоза (Государственная семенная инспекция РФ, Центтрлесем, зональные лесосеменные станции), принятие административных регламентов вообще не предусмотрено.

⁵⁹ Для признания компетентности физических лиц должен использоваться единообразно механизм аттестации, а не аккредитации. Однако если один и тот же вид аккредитации проводится в отношении как организаций, так и индивидуальных экспертов (например, аккредитация в сфере проведения антикоррупционной экспертизы), целесообразно сохранить режим аккредитации.

Причиной является тот факт, что на Банк России и подведомственные учреждения не распространяется действие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный подход является неоправданным, так как административная деятельность Банка России и подведомственных учреждений по аккредитации хозяйствующих субъектов не отличается от деятельности федеральных органов исполнительной власти по предоставлению аналогичных государственных услуг.

Необходимо принять административные регламенты в отношении аккредитации, для которых такие регламенты на настоящий момент не приняты. Также необходимо распространить действие Федерального закона № 210-ФЗ на Банк России и подведомственные организации с последующим принятием Банком России и федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся учреждения, административных регламентов в отношении их аккредитационной деятельности.

4. Проведение государственной аккредитации организациями, не являющимися органами, предоставляющими государственные услуги (в значении Федерального закона № 210-ФЗ)

Нормативно-правовыми актами предусмотрены два вида аккредитации, которые могут быть отнесены к государственным услугам, однако их проведение осуществляется организациями, не являющимися федеральными органами исполнительной власти:

аккредитация апробаторов сортовых посевов сельскохозяйственных растений, аккредитация отборщиков проб из партий семян сельскохозяйственных растений, аккредитация отборщиков проб из партий семян лесных растений;

аккредитация в сфере технического осмотра.

Как следствие, на данные виды аккредитации не распространяются стандарты Федерального закона № 210-ФЗ.

5. Отсутствие единообразного подхода в установлении платы за проведение аккредитации

В настоящее время платность проведения аккредитации устанавливается разрозненно. За аналогичные виды аккредитации в одном случае плата может взиматься, а в другом — нет. Необходимо разработать унифицированный подход.

Следует также устранить правовую неопределенность в отношении отдельных видов аккредитации, связанную с неоднозначным пониманием уполномоченными органами положений подп. 73 п. 1 ст. 333.33 Налогового кодекса РФ, устанавливающих государственную пошлину за выдачу документа об аккредитации организации. В настоящее время бесплатность восьми видов аккредитации противоречит налоговому законодательству.

§ 2.4. Государственная аттестация

А. Понятие и сущность государственной аттестации

Термин «аттестация» этимологически восходит к латинскому *attestatio* — свидетельство. В широком смысле под аттестацией понимается оценка соответствия знаний, умений, навыков, которыми обладает конкретное физическое лицо, установленным критериям (требованиям), а также способности такого лица выполнять определенную работу⁶⁰. В образовании аттестация является обязательным и основным способом признания соответствия полученных выпускником образовательного учреждения знаний образовательным стандартам⁶¹.

Федеральные нормативно-правовые акты содержат указание на **44 вида** аттестации. Исходя из их содержания, можно выделить два типа государственной аттестации, осуществляемой органами публичной власти.

Первым типом является государственная аттестация, осуществляемая органами власти в отношении физических лиц, организационно не подчиненных данным органам (**«внешняя» аттестация**). Такая аттестация включает действия по определению и признанию квалификации физических лиц, достаточной для приобретения ими профессио-

⁶⁰ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций // СПС «Консультант+». М., 2009; Нуртдинова А. Аттестация работников в современных условиях // Хозяйство и право. 2005. № 9, 10; Подзин А.А. Правовое и организационное обеспечение процедуры проведения аттестации в ОМВД // Российский следователь. 2013. № 17. С. 43–46.

⁶¹ Статья 59 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

нального статуса или специальных прав с возможным периодическим подтверждением квалификации.

Федеральное законодательство содержит **31 вид** «внешней» государственной аттестации (70,5% общего количества видов аттестации). Примерами наиболее массовых видов такой аттестации являются: а) аттестация на право управления маломерными судами; б) аттестация специалистов авиационного персонала гражданской авиации; в) аттестация должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, с воспитанием и обучением детей, с коммунальным и бытовым обслуживанием населения; г) аттестация специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору; д) аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств; е) итоговая аттестация, завершающая освоение образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию; ж) научная аттестация.



ГИМС МЧС России аттестует на право управления маломерными судами примерно 50–70 тыс. человек ежегодно: в 2015 г. число аттестованных лиц составило 54,3 тыс., в 2014 г. — 72,5 тыс., в 2013 г. — 65,1 тыс. человек⁶².

Ростехнадзор аттестует каждый год, по экспертным данным, около 200–250 тыс. специалистов организаций, осуществляющих деятельность, связанную с опасными производственными объектами, объектами энергетики, тепло-, электроустановками и сетями, гидротехническими сооружениями.

Единый государственный экзамен, представляющий собой государственную итоговую аттестацию по образовательным программам среднего общего образования, в 2016 г. сдавало почти 650 тыс. выпускников школ⁶³.

⁶² Деятельность ГИМС по обеспечению безопасности людей на водных объектах. [Электронный ресурс] <http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz_dejatelnosti_GIMS_po_obespechenij> (Дата обращения: 15.03.2017)

⁶³ Ивойлова И. История с физикой // Российская газета. Федеральный выпуск № 6898. [Электронный ресурс] <<https://rg.ru/2016/02/11/kakie-predmety-vybrali-vypuskniki-na-ege-2016.html>> (Дата обращения: 15.03.2017)

Вторым типом является государственная аттестация, осуществляемая органами власти в отношении должностных лиц, иных государственных служащих и работников данных органов власти и подведомственных им организаций («**внутренняя» аттестация**). Такая аттестация является модифицированным вариантом аттестации работников. Аттестация в трудовых отношениях применяется на основе установленного Трудовым кодексом Российской Федерации (ст. 81) права работодателя использовать аттестацию как одну из форм управления персоналом.

Федеральные нормативно-правовые акты включают **13 видов** «внутренней» государственной аттестации (29,5%). Наиболее массовыми категориями лиц, в отношении которых осуществляется данный вид аттестации, являются: государственные гражданские служащие, муниципальные служащие, сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие.

«Внутренняя» аттестация является процедурой внутренней организации деятельности органов публичной власти. Она не является государственной функцией, исполняемой органами государственной власти и органами местного самоуправления в отношении физических и юридических лиц. В связи с этим далее «внутренняя» аттестация не рассматривается.

Базовые характеристики государственной аттестации как публичной функции, имеющей разрешительную природу:

а) установление нормативными актами обязательности проведения аттестации как инструмента государственного регулирования отдельных сфер общественных отношений;

б) субъектами государственной аттестации являются уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления или уполномоченные ими организации;

в) объектом государственной аттестации являются компетентность физических лиц, в том числе в осуществлении предполагаемых работ, оказании услуг в определенных сферах профессиональной деятельности;

г) запрет осуществления отдельных видов профессиональной деятельности (действий) физическими лицами, не прошедшими государственную аттестацию, или лицами, лишенными в силу допущенных нарушений законодательства правового статуса (специального права), приобретенного ими в результате аттестации.

В результате успешной государственной аттестации государством признается право выполнения конкретными аттестованными физическими лицами определенной профессиональной деятельности, а также выполнения работ, которые требуют соответствующей квалификации.

На основе проведенного исследования правовой природы государственной аттестации можно сформулировать следующее определение данного вида разрешительной деятельности. **Государственная аттестация — это разрешительный режим, заключающийся в определении и признании квалификации физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, для целей наделения их специальным профессиональным статусом или отдельными специальными правами для осуществления профессиональной деятельности (в том числе для получения профессионального образования).**

Анализ нормативно-правовых актов свидетельствует, что единого института государственной аттестации в российском праве не существует. Это порождает ряд проблем правового обеспечения данной функции государства.

В законодательстве Российской Федерации разграничение двух видов государственной аттестации — на «внешнюю» и «внутреннюю» — отсутствует. Термины «аттестация», «государственная аттестация», «итоговая аттестация», «квалификационная аттестация» используются как синонимы. За редким исключением, отраслевые федеральные законы не содержат четкого определения понятия, целей, задач, принципов государственной аттестации. Порядок организации и проведения различных по целям и содержанию процедур конкретных видов государственной аттестации не унифицирован, а в ряде случаев такой порядок не установлен.

В. Объекты государственной аттестации

Все виды государственной аттестации осуществляются только в отношении физических лиц. Единственное исключение — аттестация аварийно-спасательных служб и спасателей, которой подвергаются как отдельные физические лица, так и аварийно-спасательные формирования.

Почти все виды аттестации (27 видов; 87,1%) проводятся в отношении работников или физических лиц, осуществляющих отдельные виды профессиональной деятельности в статусе индивидуального

предпринимателя. Только 4 вида аттестации (12,9%) осуществляются в отношении лиц, не являющихся хозяйствующими субъектами или их работниками/персоналом.

С. Органы, осуществляющие государственную аттестацию

Подавляющее большинство видов государственной аттестации, предусмотренных федеральными нормативно-правовыми актами, осуществляются федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им организациями. Статистическая информация о распределении видов аттестации по типам аттестующих органов и организаций приведена в *табл. 24*.

Таблица 24. Виды государственной аттестации в разрезе аттестующих органов и организаций

Органы и организации, осуществляющие государственную аттестацию	Виды аттестации	
	ед.	%
Аттестация осуществляется только ФОИВ	21	68
Аттестация осуществляется организациями, подведомственными ФОИВ	2	6
Аттестация осуществляется ФОИВ и подведомственными им организациями	3	10
Аттестация осуществляется ГК «Росатом»	1	3
Аттестация осуществляется только органами субъектов РФ	1	3
Аттестация осуществляется органами власти двух или трех уровней власти	3	10
Всего	31	100

Полномочия по государственной аттестации, осуществляемые органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, представлены в *табл. 25*.

Следует отметить, что в двух видах аттестации, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, решения принимают межведомственные аттестационные комиссии:

профессиональная аттестация экспертов-техников, осуществляющих независимую техническую экспертизу транспортных средств, проводится Межведомственной аттестационной комиссией, состав которой утверждается министром транспорта России из представителей

Таблица 25. Государственная аттестация, осуществляемая органами субъектов РФ и органами местного самоуправления

№ п/п	Вид государственной аттестации	Осуществление аттестации		
		федеральными органами	органами субъектов РФ	органами местного самоуправления
1	Аттестация экспертов, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю (надзору)	Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции федерального государственного контроля (надзора)	Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции регионального государственного контроля (надзора)	Органы местного самоуправления, осуществляющие функции муниципального контроля
2	Аттестация аварийно-спасательных служб и спасателей	Межведомственная аттестационная комиссия; ФОИВ, создающие соответствующие службы, подразделения	Да (в отношении создаваемых соответствующих служб, подразделений)	Нет
3	Аттестация на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам	Нет	Да (собственные полномочия)	Нет
4	Государственная итоговая аттестация (аттестация, завершающая освоение образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию)	Минобрнауки России, Рособрназор и другие ФОИВ (в подведомственных образовательных организациях)	Да (в подведомственных образовательных организациях)	Да (в подведомственных образовательных организациях)

Минтранса России, Минюста России, МВД России, а также общественных организаций и экспертов в данной области⁶⁴;

⁶⁴ Приказ Минтранса России от 22.09.2016 № 277 «Об утверждении требований к экспертам-техникам, осуществляющим независимую техническую экс-

аттестация отдельных категорий аварийно-спасательных служб и спасателей проводится Межведомственной аттестационной комиссией, включающей представителей МЧС России, Минздрава России, Минобрнауки России, Минприроды России, Минпромторга России, Минтранса России, Минэнерго России, Ростехнадзора, ГК «Росатом»⁶⁵.

Почти все случаи осуществления государственной аттестации федеральными учреждениями и предприятиями сконцентрированы в области транспорта.

Так, ФБУ «Администрации бассейнов внутренних водных путей» и ФБУ «Администрации морских портов» осуществляют аттестацию лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства. Данные учреждения и ФКУ «Администрация Северного морского пути» также уполномочены на аттестацию соответственно речных, морских лоцманов и кандидатов в лоцманы («Администрация СМП» — только в отношении лоцманской ледовой проводки судов).

Аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности⁶⁶ осуществляют:

на воздушном транспорте — три вуза, подведомственных Росавиации: Московский государственный технический университет гражданской авиации, Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации, Ульяновский институт гражданской авиации;

на железнодорожном транспорте и метрополитене — федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации»;

пертизу транспортных средств, в том числе требований к их профессиональной аттестации, оснований ее аннулирования» (пп. 4 и 5 «Требований»).

⁶⁵ Приказ МЧС России № 371, Минздрава России № 367, Минобрнауки России № 444, Минприроды России № 191, Минпромторга России № 874, Минтранса России № 199, Минэнерго России № 291, Ростехнадзора № Пр-245, Госкорпорации «Росатом» № 1/591-П от 07.06.2013 «О Межведомственной комиссии по аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей» (п. 7 Положения).

⁶⁶ Согласно постановлению Правительства РФ от 26.02.2015 № 172 аттестация сил обеспечения транспортной безопасности осуществляется в отношении работников, ответственных за обеспечение данного вида безопасности. Юридические лица, действующие в качестве подразделений транспортной безопасности, подлежат аккредитации.

на морском и внутреннем водном транспорте — федеральное бюджетное учреждение «Служба морской безопасности».

Полномочиями по аттестации сил обеспечения транспортной безопасности без указания вида транспорта также наделены 59 федеральных автономных учреждений, подведомственных Росавтодору, в том числе 56 центров профессиональной подготовки и повышения квалификации, расположенных в разных регионах страны.

Вне транспортной отрасли осуществление аттестации федеральными учреждениями имеет место в области обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности. ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии» Роспотребнадзора и ФМБА России уполномочены осуществлять аттестацию должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, с воспитанием и обучением детей, с коммунальным и бытовым обслуживанием населения.

D. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок государственной аттестации

Государственная аттестация должна осуществляться при наличии прямого указания в международном договоре (либо в принятых для его исполнения актах международных организаций) или в федеральном законе. Надлежащее нормативное основание имеется в отношении 24 видов государственной аттестации (77,4%).

Соответствующее основание полностью отсутствует применительно к 6 видам аттестации (19,4%). В их число входят: 1) аттестация на право управления маломерными судами; 2) аттестация экспертов по аккредитации в области использования атомной энергии; 3) аттестация экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы; 4) аттестация специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору; 5) государственная аттестация руководителей организаций, ответственных за защиту сведений, составляющих государственную тайну; 6) итоговая аттестация граждан, прошедших военную подготовку

Указанные выше виды аттестации предусмотрены только постановлениями правительства РФ. Исключение составляет аттестация специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая осу-

шесть является лишь на основании ведомственного приказа (Приказ Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37).

В отношении еще одного вида государственной аттестации — аттестации лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств — имеется частично надлежащее нормативное основание.



Данный вид аттестации указан в ст. 20 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Однако указанный закон регулирует отношения, связанные с безопасностью движения только автомобильного и городского наземного электрического транспорта и только в пределах дорог.

Однако подзаконные акты предусматривают более широкий перечень лиц, подвергаемых аттестации. Аттестация проводится в отношении специалистов, связанных с обеспечением безопасности на морском, речном, воздушном, автомобильном, городском электрическом и промышленном транспорте (кроме железнодорожного).

Это предусмотрено действующим до настоящего времени постановлением Правительства РФ от 30.08.1993 № 876 «О мерах по обеспечению устойчивой работы авиационного, морского, речного и автомобильного транспорта в 1993 г.» (sic!) и принятым во исполнение правительственного акта Приказом Минтранса России и Минтруда России от 11.03.1994 № 13/11.

Подробное правовое регулирование порядка проведения аттестации имеется в отношении 26 видов государственной аттестации (83,9%). Наиболее подробное регулирование установлено на уровне постановления правительства РФ (10 видов аттестации), актов федеральных органов исполнительной власти (16 видов аттестации).

В федеральных нормативно-правовых актах подробный порядок осуществления аттестации отсутствует в отношении 5 видов аттестации (16,1%), которыми являются:

аттестация морских, речных лоцманов и кандидатов в лоцманы (порядок аттестации речных лоцманов не установлен, хотя аттестация морских лоцманов урегулирована);

аттестация экспертов на право проведения экспертизы лекарственных средств (отсутствует порядок аттестации экспертов на право

проведения экспертизы лекарственных средств для ветеринарного применения, в то время как аналогичный документ для экспертизы лекарственных средств медицинского применения действует);

аттестация должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, с воспитанием и обучением детей, с коммунальным и бытовым обслуживанием населения (порядок аттестации, установленный нормативно-правовыми актами, носит самый общий характер);

аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств (порядок аттестации, установленный нормативно-правовыми актами, носит самый общий характер; соответствующий ведомственный акт Минтранса России устарел, так как был принят в 1994 г.);

государственная аттестация руководителей организаций, ответственных за защиту сведений, составляющих государственную тайну (в открытом доступе отсутствуют нормативно-правовые акты, содержащие подробный порядок осуществления данного вида аттестации).

Особо следует отметить также правовую коллизию, связанную с аттестацией лиц, осуществляющих профессиональную деятельность по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике.



Согласно п. 2 постановления Правительства РФ от 27.12.2004 № 854 порядок аттестации указанных лиц правомочно утверждать Минпромэнерго России. На основании этого Приказом Минпромэнерго России от 20.07.2006 № 164 был утвержден «Порядок аттестации лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике». Данный порядок не отменен и действует до настоящего времени.

Однако Приказом Ростехнадзора от 03.04.2007 № 199 было утверждено Положение об организации и осуществлении контроля за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и особенностях организации и проведения аттестации лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике. Данное действие

было совершено Ростехнадзором, несмотря на отсутствие у него полномочий по установлению порядка проведения рассматриваемой аттестации.

В результате возникает неясность, какой из данных актов подлежит применению при проведении аттестации диспетчеров в сфере электроэнергетики.

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 23 видов государственной аттестации (74%). Данные о фактическом наличии и качестве административных регламентов представлены в табл. 26.

Таблица 26. Данные о наличии и качестве административных регламентов осуществления государственной аттестации

Наличие и качество административных регламентов	Виды аттестации	
	ед.	%
Административный регламент действует	8	35
Административный регламент регулирует аттестацию частично	2	8
Административный регламент отсутствует	13	57
Всего	23	100

В отношении 8 видов аттестации наличие административных регламентов не предусмотрено по следующим основаниям:

6 видов аттестации осуществляется подведомственными органам власти организациями, на которые действие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется;

2 вида аттестации не являются государственными услугами (итоговая аттестация, завершающая освоение образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию; итоговая аттестация граждан, прошедших военную подготовку).

Е. Платность осуществления государственной аттестации

Около четверти всех видов государственной аттестации осуществляется со взиманием государственной пошлины или иной платы, прямо предусмотренной в нормативных актах. Треть всех видов атте-

станции производится бесплатно. В остальных случаях четкое регулирование платности аттестации отсутствует. Соответствующие статистические данные указаны в табл. 27.

Таблица 27. Данные о взимании платы за осуществление аттестации

Наличие платы за осуществление государственной аттестации	Виды аттестации	
	ед.	%
Наличие государственной пошлины	6	19,4
Наличие иной платы	2	6,5
Аттестация осуществляется бесплатно	10	32,3
Четкое регулирование отсутствует	13	41,9
Всего	31	100

Налоговый кодекс Российской Федерации (п. 72 ч. 1 ст. 333.33) предусматривает единый размер государственной пошлины для всех видов аттестации. За выдачу аттестата, свидетельства либо иного документа, подтверждающего уровень квалификации, взимается 1300 руб. Такая же сумма взимается при выдаче дубликата в связи с утерей документа. Пошлина при продлении (возобновлении) действия составляет 650 руб., при внесении изменений из-за перемены Ф.И.О. — 350 руб.



Объем доходов федерального бюджета, связанных с уплатой государственной пошлины за аттестацию, незначителен. По данным Федерального казначейства, в 2015 г. в федеральный бюджет всего поступило 822,9 млн руб., уплаченных в качестве государственной пошлины за действия, связанные с проведением аттестации.

Половина указанных доходов (411,9 млн руб.) была собрана Ростехнадзором. Помимо него, лидерами по сумме государственной пошлины, уплаченной при государственной аттестации, являлись: Ространснадзор (187,9 млн руб.), Росморречфлот (106,2 млн руб.), МЧС России (83,1 млн руб.), Росавиация (29,7 млн руб.)⁶⁷.

⁶⁷ Отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheth/183/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

Особых пояснений требуют случаи взимания иной платы, не являющейся государственной пошлиной, и случаи отсутствия четкого регулирования платности аттестации.

Плата, отличная от государственной пошлины, взимается в рамках двух видов аттестации. Первый вид — это аттестация патентных поверенных. Плата установлена постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 568 в размере 15 тыс. руб. за каждую специализацию, указанную в заявлении об аттестации в качестве патентного поверенного.

Второй вид — аттестация должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, с воспитанием и обучением детей, с коммунальным и бытовым обслуживанием населения. Плата устанавливается локальными актами ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии» Роспотребнадзора и ФМБА России. Ее размер зависит от субъекта РФ и составляет около 400–800 руб., включая гигиеническое обучение и выдачу личной медицинской книжки.

Отсутствие четкого регулирования платности применительно к большому количеству видов государственной аттестации имеет следующую причину. Как было отмечено выше, в соответствии с п. 72 ч. 1 ст. 333.33 НК РФ государственная пошлина взимается за действия, совершаемые уполномоченными органами при проведении аттестации, в случаях, если такая аттестация предусмотрена законодательством РФ.

В отношении отдельных 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 при прохождении соответствующих видов аттестации.

Это приводит к тому, что при осуществлении данных видов аттестации на практике может либо взиматься государственная пошлина, либо требоваться иная плата, либо совершаться два указанных платежа одновременно.



Нормативные акты, определяющие порядок аттестации специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору, не содержат указания на необходимость внесения какой-либо платы. Однако на практике Ростехнадзор требует уплаты государственной пошлины, причем до начала аттестации, а в случае аттестации с неудовлетворительным результатом пошлина не возвращается⁶⁸. Таким образом, фактически пошлина взимается за проведение аттестации, а не за выдачу документов по результатам аттестации.

Это явно противоречит Налоговому кодексу, предусматривающему взимание пошлины за выдачу документа о квалификации, если аттестация предусмотрена законодательно. Во-первых, в настоящее время данная аттестация законодательством не предусмотрена. Во-вторых, по результатам аттестации специалисту документ, подтверждающий уровень квалификации, не выдается (выдача удостоверения об аттестации отменена в 2013 г.). Один экземпляр протокола аттестации направляется в организацию по месту работы специалиста, проходившего проверку знаний. Однако, несмотря на сомнительную легальность взимания государственной пошлины в данном случае, Ростехнадзор ежегодно собирает в федеральный бюджет 300–400 млн руб. при осуществлении данной аттестации.



При проведении аттестации сил обеспечения транспортной безопасности нормативно не предусмотрено взимание какой-либо платы. Однако часть федеральных учреждений, уполномоченных проводить данную аттестацию, осуществляя свои функции с взиманием платы на договорной основе.

Например, в ФАУ «Межрегиональный центр профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров» Росавтодора за аттестацию одного работника взимается плата от 5000 до 20 000 руб.⁶⁹

⁶⁸ Письмо Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8.07.2014 № 00-02-05/1236.

⁶⁹ Стоимость услуг по аттестации сил обеспечения транспортной безопасности в ФГАОУ ДПО «Межрегиональный центр профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров имени Героя Советского Союза В.К. Артоха». [Электронный ресурс] <<http://cppkspb.ru/стоимость-услуг-по-аттестации-сил-отб>> (Дата обращения: 20.03.2017)

ФБУ «Служба морской безопасности» Росморречфлота проводит аттестацию за плату, размер которой варьируется от 13 628 до 24 791 руб. за каждого работника⁷⁰. Размер платы зависит от категории аттестуемого работника.

Нужно отметить, что учреждение Росавтодора дополнительно указывает аттестуемым лицам на необходимость помимо платы, взимаемой по договору, также перечислить государственную пошлину за выдачу свидетельства об аттестации.

Вышеописанная хаотичная практика взимания платы за проведение государственной аттестации негативно сказывается на качестве разрешительной деятельности, ущемляя права аттестуемых лиц и создавая условия для злоупотреблений со стороны должностных лиц аттестующих органов и организаций.

Е. Срок действия аттестации

Государственная аттестация может либо носить бессрочный характер, либо действовать в течение определенного срока. Во втором случае нормативно-правовые акты предусматривают наличие первичной и очередной аттестации. В отдельных случаях также установлена обязанность проходить внеочередную аттестацию (как правило, в случае выявления нарушений или причинения вреда в результате ненадлежащего исполнения аттестованным лицом своих обязанностей). Статистические данные о сроке действия аттестации указаны в *табл. 28*.

Таблица 28. Данные о сроке действия аттестации

Срок действия аттестации	Виды аттестации	
	ед.	%
Срок действия менее 3 лет	1	3
Срок действия от 3 до 5 лет	20	65
Бессрочно	10	32
Всего	31	100

⁷⁰ Договоры на оказание услуг по аттестации сил обеспечения транспортной безопасности. [Электронный ресурс] <<http://www.msecurity.ru/rus/page268/>> (Дата обращения: 20.03.2017)

Г. Контроль и ответственность в сфере государственной аттестации

В ходе анализа законодательства не были обнаружены виды государственной аттестации, в отношении которых нормативно-правовые акты предусматривают наличие видов государственного контроля (надзора), специально предназначенных только для проверки выполнения обязанности пройти аттестацию.

Напротив, многочисленны ситуации, когда соблюдение требования о прохождении государственной аттестации проверяется в рамках видов государственного контроля, охватывающих какую-либо обширную сферу государственного управления.

Так, выполнение требования о прохождении аттестации на право управления маломерными судами (с выдачей соответствующего удостоверения) контролируется в рамках проведения государственного надзора за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях. Аттестация специалистов авиационного персонала гражданской авиации является предметом государственного надзора в области гражданской авиации.

Аттестация специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, проверяется в рамках: а) государственного надзора в области промышленной безопасности; б) государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений; в) федерального государственного энергетического надзора.

Прохождение некоторых видов государственной аттестации не является предметом какого-либо государственного контроля. В этих случаях наличие государственной аттестации субъекта является основанием для получения другого разрешения либо вообще не используется во взаимоотношениях аттестованного лица с государством. Примерами могут служить государственная итоговая аттестация (итоговая аттестация, завершающая освоение образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию), научная аттестация.

Обязательность аттестации и запрет на осуществление деятельности без аттестации в большинстве случаев обеспечиваются путем закрепления мер ответственности за осуществление соответствующей деятельности без аттестации.

Однако в некоторых случаях отсутствие успешного прохождения обязательной аттестации влечет не применение мер ответственности,

а только исключение возможности для неаттестованного лица совершить отдельные действия, воспользоваться отдельными правами. Например, получение неудовлетворительного результата при прохождении единого государственного экзамена не влечет наложение какого-либо наказания на лицо, завершившее обучение, или на иных лиц, но препятствует зачислению в высшее учебное заведение для получения профессионального образования.

Постановление 20-го арбитражного апелляционного суда
от 11.06.2014 по делу № А54-1550/2013



Управление государственного автодорожного надзора по Рязанской области Ространснадзора провело плановую выездную проверку ООО «Автоцентр “Никуличи”».

В ходе проверки было установлено, что общество осуществляет перевозки пассажиров и багажа легковыми такси с нарушением требований, предъявляемых к работникам: специалист по безопасности дорожного движения Н., механик по выпуску автомобилей С., диспетчер Г. не прошли аттестацию на право занимать соответствующие должности, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения. ООО было привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 12.31.1 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 100 тыс. руб.

Н. Проблемы в сфере государственной аттестации и способ их решения

1. Отсутствие системного подхода к осуществлению деятельности по государственной аттестации

Отсутствие системного подхода к деятельности органов власти и уполномоченных организаций по осуществлению государственной аттестации обладает всеми признаками, которые указаны в общей части данной монографии.

Во-первых, отсутствие федерального закона, содержащего закрытый перечень видов государственной аттестации и унифицированного порядка ее осуществления, приводит к хаотичному установлению новых видов аттестации ведомственными актами. Также это порождает отсутствие единого стандарта аттестационной деятельности (например, в аспекте осуществления аттестации в электронном виде, взимания платы и т.д.), что ущемляет права аттестуемых лиц.

Во-вторых, отсутствие системы сбора статистических данных об объеме осуществляемой аттестации не позволяет принимать взвешенные решения о расширении или сокращении перечня видов государственной аттестации, об определении размера необходимого финансирования и материально-технического обеспечения, т.е. о выработке и реализации политики в данной сфере.

В связи с этим необходимы разработка и принятие федерального закона, содержащего кодифицированное регулирование деятельности по осуществлению государственной аттестации, в том числе содержащего:

а) закрытый перечень видов государственной аттестации.

В данный перечень не должны включаться виды «внутренней» аттестации, в отношении которых должен использоваться только термин «аттестация», но никак не «государственная аттестация». Кроме того, аттестация аварийно-спасательных служб и формирований, осуществляемая в отношении организаций (подразделений организаций), а не физических лиц, подлежит изменению на регистрацию;

б) единообразные правила проведения аттестации в отношении большей части видов государственной аттестации.

Единообразные правила должны включать требования к порядку оформления и подачи документов, проведения проверки поданных документов, проверки знаний и навыков аттестуемого лица (путем тестирования, решения задач или собеседования), принятия решения об аттестации, внесения сведений об аттестации в государственные информационные ресурсы, а также о выдаче аттестата, свидетельства или иного документа, подтверждающего прохождение аттестации.

При этом из-под общего регулирования должны быть выведены итоговая аттестация, завершающая освоение образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию, а также итоговая аттестация граждан, прошедших военную подготовку;

в) требование об организации статистического наблюдения за объемом и качеством деятельности по осуществлению государственной аттестации (с последующим изменением федерального плана статистических работ и принятием форм статистического наблюдения).

2. Осуществление государственной аттестации федеральными государственными учреждениями

Нормативно-правовыми актами предусмотрено 5 видов аттестации, которые осуществляются федеральными государственными предприятиями и учреждениями:

аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств (учреждения осуществляют аттестацию только в части безопасности судоходства);

аттестация лиц, ответственных за обеспечение безопасности эксплуатации судов внутреннего плавания;

аттестация морских, речных лоцманов и кандидатов в лоцманы;

аттестация сил обеспечения транспортной безопасности;

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

По своей сущности данные виды аттестации являются государственными услугами, поскольку они осуществляются по запросам заявителей — физических и юридических лиц. Как следует из ст. 1 и 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», государственные услуги могут предоставляться только органами исполнительной власти или органами государственных внебюджетных фондов.

Учреждения вправе только участвовать в деятельности органов власти по предоставлению государственных услуг. Государственные учреждения вправе самостоятельно предоставлять государственные услуги, только если данные услуги включены в перечень, утвержденный правительством Российской Федерации. Однако перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р, не содержит ни одного из вышеуказанных видов государственной аттестации.

Как следствие, на данные виды аттестации не распространяются стандарты Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ: наличие административных регламентов, оказание услуг в электронном виде, возможность административного обжалования по специальной процедуре и т.д.

Необходимо либо передать осуществление данных видов государственной аттестации органам власти, либо включить указанные виды аттестации в перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р.

3. Отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования в отношении отдельных видов государственной аттестации

Некоторые виды государственной аттестации не имеют надлежащего нормативного основания или нормативно установленного подробного порядка проведения аттестации.

Так, федеральные законы не содержат прямого указания на необходимость осуществления 7 видов аттестации, среди которых наиболее массовыми являются: а) аттестация на право управления маломерными судами; б) аттестация специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору; в) итоговая аттестация граждан, прошедших военную подготовку; г) аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств.

В отношении соответствующих видов аттестации должно быть принято решение о необходимости или об отсутствии необходимости в осуществлении данных видов аттестации. Если они будут оценены как необходимые, должны быть внесены изменения в законодательные акты, устанавливающие необходимость в осуществлении указанных видов аттестации.

Помимо этого, в федеральных нормативных актах подробный порядок проведения аттестации отсутствует в отношении 5 видов аттестации, среди которых самой массовой является аттестация должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, с воспитанием и обучением детей, с коммунальным и бытовым обслуживанием населения.

Необходимо внести в соответствующие законодательные и подзаконные акты изменения, направленные на установление подробного порядка осуществления данных видов аттестации.

4. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества видов государственной аттестации

Административные регламенты отсутствуют в отношении 19 видов аттестации, что составляет 61% от количества видов аттестации, являющихся государственными услугами. Необходимы разработка и принятие административных регламентов в отношении указанных видов государственной аттестации.

5. Взимание за проведение аттестации платы, не являющейся государственной пошлиной, а также наличие видов аттестации с нечетким регулированием платности

Плата, взимаемая в ходе проведения государственной аттестации и не являющаяся государственной пошлиной, подлежит включению в ст. 333.33 НК РФ в качестве государственной пошлины. Это особенно важно в отношении платы, взимаемой в рамках аттестации работников, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, с воспитанием и обучением детей, с коммунальным и бытовым обслуживанием населения. Ее размер устанавливается не централизованно (т.е. актами Роспотребнадзора и ФМБА России), а локальными актами ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии», подведомственными данным органам власти.

Применительно к видам аттестации, в отношении которых существует неясность относительно необходимости для заявителя уплачивать государственную пошлину, необходимо четко урегулировать в отраслевых нормативно-правовых актах, взимается ли государственная пошлина за данную услугу или она является бесплатной. Урегулирование данного вопроса должно осуществляться путем принятия отсутствующих административных регламентов, определяющих порядок аттестации.

§ 2.5. Предоставление разрешений на совершение отдельных действий

А. Понятие и сущность выдачи разрешений

В юридической литературе по административному праву и в нормативно-правовых актах термин «разрешения» используется в широком и узком значениях.

В *широком смысле* под разрешениями понимаются вообще все формы разрешительной деятельности (лицензирование, аккредитация, сертификация, аттестация и т.д.). Например, А.Ф. Ноздрачев отмечает, что в результате предоставления разрешений физические и юридические лица приобретают специальную правоспособность или получают персональное субъективное право, что оформляется изда-

нием специального индивидуального правоприменительного акта⁷¹. Автор отмечает, что наименования разрешений отличаются широким разнообразием, их насчитывается до 90 (включая даже устные)⁷².

Понятие разрешения в широком смысле применяется также в отдельных нормативно-правовых актах. Например, ст. 14.1 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии). Очевидно, что здесь понятие «разрешение» используется законодателем в широком смысле.

В узком смысле под разрешением понимается конкретная форма разрешительной деятельности, поименованная в нормативно-правовых актах именно через термин «разрешения». Далее в настоящем параграфе институт выдачи разрешений будет описываться только в узком смысле. Ниже по тексту для подчеркивания употребления термина «разрешения» именно в узком смысле они будут также именоваться «специальными разрешениями».

Нормативно-правовые акты используют форму выдачи разрешений в целях установления разрешительных режимов достаточно хаотично. В результате проведенного авторами исследования выявлено 122 вида специальных разрешений, установленных нормативно-правовыми актами посредством формулировки «выдача разрешений».

Анализ нормативных актов, устанавливающих требования об осуществлении той или иной деятельности (о совершении тех или иных действий) по специальному разрешению, показывает, что указанный разрешительный режим применяется в специфических и неспецифических случаях. К *специфическим случаям* выдачи разрешений, выявленным в законодательстве, относятся следующие:

1) разрешение выдается на совершение разовых, а не систематических действий (например, разрешение на ввоз конкретной партии продукции на территорию РФ, разрешение на отчуждение музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, разрешение на осуществление разовых полетов воздушных судов и проч.);

⁷¹ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5 (209). С. 41.

⁷² Там же. С. 43.

2) разрешение выдается на реализацию какого-либо проекта, выполнение конкретных работ (разрешение на строительство объекта капитального строительства, разрешение на проведение клинических исследований конкретного лекарственного препарата, разрешение на проведение морских научных исследований, разрешение на прокладку подводных кабелей и трубопроводов и проч.);

3) разрешение выдается в отношении конкретных производственных объектов (транспортных средств, опасных производственных объектов, механизмов и т.д.), используемых при осуществлении деятельности (например, выдаваемое в отношении конкретного рыболовецкого судна разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов; разрешение на плавание судна в акватории Северного морского пути; разрешение на применение франкировальных машин; разрешение на судовые или бортовые радиостанции; разрешение на эксплуатацию гидротехнического сооружения и проч.);



Разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси выдается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на конкретное автотранспортное средство, соответствующее региональным требованиям. По опубликованным данным, в Москве на конец I квартала 2017 г. действовало 47 050 таких разрешений, в Московской области — 111 541 разрешение⁷³, в Республике Крым — 4096⁷⁴, в Республике Хакасия — 3954 разрешения⁷⁵.

⁷³ Реестр выданных разрешений на осуществление деятельности на перевозку пассажиров и багажа легковым такси на территории города Москвы и Московской области. [Электронный ресурс] <https://www.mos.ru/pgu/ru/application/taxi/zapros/#step_1> (Дата обращения: 06.04.2017)

⁷⁴ Реестр выданных разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Республики Крым. [Электронный ресурс] <<http://mtrans.rk.gov.ru/rus/info.php?id=626634>> (Дата обращения: 06.04.2017)

⁷⁵ Реестр выданных разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Республики Хакасия. [Электронный ресурс] <<http://r-19.ru/authorities/ministry-of-transport-and-roads-of-the-republic-of-khakassia/common/spravochnaya-informatsiya/reestr-vydannykh-razresheniy-na-osushchestvlenie-deyatelnosti-po-perevozke-passazhirov-i-bagazha-leg.html>> (Дата обращения: 06.04.2017)

4) разрешение выдается на совершение действий в отношении вещей, ограниченных в обороте (разрешение на хранение и ношение оружия, патронов к нему; разрешение на ведение работ со взрывчатыми материалами промышленного назначения и проч.);



По последним обнародованным данным, в 2014 г. в России на учете в органах внутренних дел состояло более 4,5 млн владельцев оружия и лиц, получивших разрешение на его хранение и ношение, которыми использовалось около 6,5 млн единиц оружия⁷⁶. Разрешение на хранение и ношение оружия (патронов к нему) является наиболее массовым видом специальных разрешений.

5) разрешение выдается в отношении совершения действия на режимных объектах (разрешение на пересечение государственной границы РФ российскими судами для перегрузки уловов водных биологических ресурсов; разрешение на хозяйственную, промысловую и иную деятельность в пограничной зоне; специальное разрешение на въезд иностранным гражданам на отдельные территории, организации и объекты; разрешение на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него и проч.);

6) разрешение выдается на осуществление деятельности или совершение действий гражданам, не являющимся хозяйствующими субъектами (например, разрешение на право пребывания на особо охраняемых природных территориях; предварительное разрешение на усыновление (удочерение); разрешение на вступление в брак лицам, не достигшим 18 лет, и проч.);

7) разрешения выдаются в отношении иностранных лиц (разрешение иностранному гражданину или лицу без гражданства на работу; разрешение на въезд иностранным гражданам на отдельные территории, организации и объекты; разрешение на осуществление деятельности по усыновлению детей на территории РФ иностранной некоммерческой организации; разрешение на осуществление перевозок и буксировки в каботаже судами, плавающими под флагом иностранного государства; разрешение иностранному назначенному авиапредприятию на эксплуатацию договорной линии и проч.).

⁷⁶ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 г. [Электронный ресурс] <https://мвд.рф/Deljatelnost/results/annual_reports> (Дата обращения: 06.04.2017)



Массовым видом является разрешение на временное проживание иностранного гражданина или лица без гражданства. По информации ГУВМ МВД России, в 2016 г. было выдано 330 872 разрешения на временное проживание. Всего же в России на конец 2016 г. проживало на основании РВП 620 530 иностранных граждан и лиц без гражданства⁷⁷.

В то же время в отдельных случаях необходимость получения разрешений устанавливается законодателем и в отношении осуществления иной *неспецифической деятельности*. К таким случаям можно отнести следующие разрешения:

разрешение на право организации розничного рынка;

разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемые работникам объектов использования атомной энергии;

специальное разрешение на осуществление деятельности по идентификации контролируемых товаров и технологий;

разрешение на создание диссертационного совета на базе образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций;

разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне;

разрешение на открытие представительства (корреспондентских пунктов) зарубежных средств массовой информации;

разрешение на занятие народной медициной.

В некоторых перечисленных случаях предоставление разрешений является по своей сути скрытым лицензированием (например, разрешение на игорную деятельность, разрешение на право организации розничного рынка), скрытой аккредитацией (специальное разрешение на осуществление деятельности по идентификации контролируемых товаров и технологий) или скрытой аттестацией (разрешения на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемые работникам объектов использования атомной энергии).

⁷⁷ Статистические сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 12 месяцев 2016 г. [Электронный ресурс] <<https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9359228/>> (Дата обращения: 06.04.2017)



Разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне выдается уполномоченными органами исполнительной власти (органами управления игорными зонами). Разрешение предоставляет организатору азартных игр право осуществлять деятельность по организации и проведению азартных игр в одной игорной зоне без ограничения количества и вида игорных заведений. Разрешение выдается без ограничения срока действия.



Законодательство предусматривает создание в России 5 игорных зон. Для ведения деятельности в игорной зоне «Приморье» (на территории Приморского края) выдано 9 разрешений⁷⁸. В игорной зоне «Янтарная» (Калининградская область) выдано два разрешения⁷⁹.

Самой посещаемой игорной зоной является «Азов-Сити»: в ней функционируют три казино, которыми владеют две компании, имеющие разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в данной игорной зоне. По данным Департамента имущественных отношений Краснодарского края, только за февраль 2017 г. игорную зону «Азов-Сити» посетило 35 690 человек (из них казино «Оракул» — 18 493 человека, казино «Шамбала» — 10 933, казино «Нирвана» — 6264 человека).

Также на территории Краснодарского края функционирует еще одна игорная зона — «Красная поляна». Действующее с конца декабря 2016 г. на территории данной игорной зоны казино «СОЧИ КАЗИНО и КУРОРТ» по состоянию на 28 февраля 2017 г. посетил 57 591 человек (из них за февраль — 24 162 человека)⁸⁰.

⁷⁸ Реестр разрешений на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне «Приморье». [Электронный ресурс] <<http://www.primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/tourism-pk/reestr-vydannykh-pereofornlennykh-i-annulirovannykh-razresheniy-na-osushchestvleniye-deyatelnosti-po-.php>> (Дата обращения: 22.03.2017)

⁷⁹ Информация о выдаче, переоформлении, аннулировании разрешения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне «Янтарная» или о выдаче его дубликата. [Электронный ресурс] <<http://economy.gov39.ru/igornaya-zona-yantarnaya/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

⁸⁰ <<http://www.diok.ru/news/368239/>>

С учетом многообразия случаев, при которых законодателем в качестве разрешительного режима регулирования используется механизм выдачи разрешений, в настоящее время не представляется возможным сформулировать четкое определение данного инструмента, охватывающее все случаи выдачи разрешений (специфические и неспецифические).

В будущем при регулировании разрешительной деятельности предлагается исходить из того, что режим **выдачи специальных разрешений — это разрешительный режим, заключающийся в дозволении совершения конкретных разовых действий и (или) реализации конкретных проектов.**

Под проектом в приведенном выше определении понимается понятие проекта, данное стандартом Project management body of knowledge (PMBoK), т.е. это временное предприятие, направленное на создание уникальных продукта, услуги или результата⁸¹.

Приведенное выше определение института выдачи разрешений согласуется с подходом исследования ИЗИСП. Авторский коллектив института, проанализировав содержание специальных разрешений, пришел к выводу, что они необходимы для совершения разовых действий или осуществления деятельности на конкретных территориях, с конкретными объектами, в определенных условиях. Авторы указывают, что специальные разрешения предполагают определенную уникальность ситуации⁸².

Для предусмотренных в настоящее время в законодательстве разрешений, не соответствующих данным признакам, следует использовать иные инструменты регулирования, такие как лицензирование, аккредитация, аттестация и проч.⁸³

⁸¹ Временный характер проектов указывает на определенное начало и окончание. Окончание наступает тогда, когда цели проекта достигнуты или когда проект прекращается в связи с тем, что его цели не будут или не могут быть достигнуты, либо когда в проекте больше нет необходимости (PMBoK, § 1.2).

⁸² 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.

⁸³ В тех случаях, когда один и тот же вид разрешения может выдаваться как на разовые действия (или проект), так и на систематическую деятельность, ограниченную во времени, институт выдачи разрешений следует сохранить в текущем виде без их перевода под иные разрешительные режимы.

В пользу такого подхода говорит и то, что текущее законодательство использует институт выдачи разрешений все-таки чаще для специфических случаев, чем для неспецифических. Так, большинство из выявленных разрешений (86 из 122) выдаются на осуществление однократных действий (посещение ЗАТО, охота на особо охраняемых природных территориях, ввод здания в эксплуатацию, ввоз конкретной партии товара на территорию РФ, совершение конкретной сделки, перевозка определенного опасного груза) или на реализацию хотя и длящихся действий, но осуществляемых в рамках ограниченных во времени проектов, имеющих конкретный результат (строительство, реконструкция, реставрация конкретного здания, проведение морских исследований, прокладка подводных кабелей, проведение конкретных взрывных работ).



Примером такого рода разрешений является разрешение на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства.

По данным Росстата, в 2016 г. уполномоченными органами (в основном местными администрациями муниципальных образований) в Российской Федерации было введено в эксплуатацию 278 тыс. построенных зданий⁸⁴. Количество выданных разрешений на ввод объектов в эксплуатацию может использоваться в качестве возможного параметра для наблюдения за состоянием экономики (рис. 2).

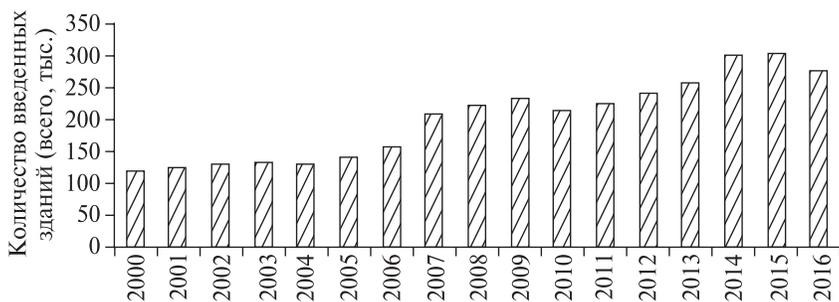


Рис. 2. Динамика ввода зданий в эксплуатацию по годам (2000–2016 гг.)

⁸⁴ Ввод в действие зданий жилого и нежилого назначения в Российской Федерации. [Электронный ресурс] <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/#> (Дата обращения: 06.04.2017)

Меньшее количество разрешений (36) выдается на осуществление систематической деятельности или постоянно повторяемых действий (деятельность розничного рынка, привлечение и использование иностранных работников, эксплуатация гидротехнического сооружения, хранение и ношение оружия и проч.). Выдаваемые разрешения в последнем случае могут быть ограничены во времени определенным сроком их действия. Однако характер деятельности потребует получения соответствующего разрешения вновь (кроме случаев прекращения осуществления регулируемой деятельности).

Следует отметить, что не все исследователи согласны с массовым пересмотром правовых форм регулирования разрешительной деятельности в целях единообразного использования института выдачи разрешений. Так, А.Ф. Ноздрачев считает целесообразным классифицировать разрешения по их функциональной принадлежности и определять для каждого вида разрешений определенные типы форм разрешительных документов: например, для разрешений на осуществление какой-либо деятельности в качестве типовой формы может быть определена лицензия, для профессиональной деятельности физических лиц — патент, аттестат. Однако он настаивает, что подобный подход не исключает полностью использование одних и тех же наименований разрешений в разных видах разрешений⁸⁵.

Ю.К. Валяев заявляет о нецелесообразности пересмотра нормативно-правовых актов в целях введения единообразного использования терминов в рамках института административно-правовых разрешений⁸⁶.

Дополняя анализ сущности института выдачи разрешений, следует отметить, что данный инструмент часто применяется как дополнительный по отношению к иным режимам регулирования. При этом если основной режим регулирования обуславливает возможность осуществления систематической деятельности, то получение специальных разрешений связано с совершением конкретных работ или эксплуатацией конкретных объектов в рамках регулируемой (в том числе лицензируемой) деятельности.

⁸⁵ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5 (209). С. 47.

⁸⁶ Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве. Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. М., 2009. С. 24.

В табл. 29 представлены примеры соотношения случаев выдачи специальных разрешений с иными более общими режимами регулирования.

Таблица 29. Соотношение выдачи разрешений и иных разрешительных режимов регулирования

Основной режим регулирования	Разрешение
Лицензирование деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения (бессрочная лицензия выдается в том числе на право применения взрывчатых материалов промышленного назначения)	Разрешение на ведение работ с взрывчатыми материалами промышленного назначения (выдается на ведение конкретных взрывных работ в определенном месте с поручением руководства данными работами конкретному руководителю взрывных работ)
Лицензирование деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	Разрешение на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (выдается в отношении реставрационных работ по конкретному объекту культурного наследия, одновременно оформляется задание на проведение работ)
Заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, договоров пользования водными биологическими ресурсами, договора о предоставлении рыбопромыслового участка (заключаются с конкретной организацией, обладающей рыбопромысловым флотом)	Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов (выдается на конкретное рыбопромысловое судно)

В. Объекты и сферы выдачи разрешений

Объекты, в отношении которых предоставляются специальные разрешения, могут быть совершенно разными. Наибольшее количество видов разрешений (22 вида) выдается для оборота различной продукции. Также значительное количество разрешений (21 вид) выдается для осуществления разной деятельности. Статистические данные о распределении выдаваемых разрешений по видам объектов приведены в табл. 30.

Следует отметить, что значительное количество видов разрешений (14 видов) применяется только к иностранным лицам или иностранной

продукции. В частности, установлены различные виды разрешений для иностранных граждан (лиц без гражданства), иностранных работников, представительств и филиалов иностранных организаций и т.д.

Таблица 30. Количество видов разрешений в разрезе типов объектов, на которые выдаются разрешения

Тип объекта, в отношении которого выдается разрешение	Количество видов разрешений	
	ед.	%
Лицо, не являющееся хозяйствующим субъектом	9	7,4
Лицо, являющееся хозяйствующим субъектом	6	4,9
Персонал хозяйствующих субъектов	2	1,6
Объекты недвижимости	10	8,2
Транспортные средства	11	9
Предметы хозяйственного назначения (инвентарь)	10	8,2
Продукция	22	18
Вещества и микроорганизмы	10	8,2
Объекты природного мира	12	9,8
Объекты культуры	3	2,5
Деятельность	21	17,2
Документ	2	1,6
Прочее	4	3,3

Сферы, в которых выдаются разрешения, также многообразны. Наибольшее количество видов разрешений выявлено в сфере охраны окружающей среды и природопользования — 22 разрешения в отношении различных способов воздействия на окружающую среду и изъятия компонентов природной среды.

Также значительное количество видов разрешений установлено в сфере трансграничного перемещения предметов и веществ, в том числе при осуществлении экспортно-импортных операций с регулируемыми товарами. В ходе исследования было выявлено 17 видов разрешений в отношении ввоза (вывоза) следующей продукции: оружия и патронов к нему, наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, незарегистрированных лекарственных средств, ра-

диоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения и т.д.

В табл. 31 представлены данные о количестве видов разрешений в разных сферах государственного регулирования.

Таблица 31. Количество видов разрешений в различных отраслях государственного управления

Сфера деятельности	Количество видов разрешений
Внешнеэкономическая деятельность	13
Ввоз на территорию РФ и вывоз с территории РФ различных предметов	17
Обращение предметов, ограниченных в обороте, на территории РФ	7
Природопользование	22
Транспорт	14
Строительство	11
Здравоохранение	3
Опека и попечительство	7
Деятельность на территории режимных объектов	4
Прочая деятельность	24

С. Органы, осуществляющие выдачу разрешений

На основании положений федеральных нормативно-правовых актов полномочиями по выдаче специальных разрешений обладают органы федерального, регионального и муниципального уровней власти. Как и в других формах разрешительной деятельности, подавляющее большинство видов разрешений выдаются федеральными органами и организациями: федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им организациями, а также Банком России.

Однако специальные разрешения все-таки чаще, чем другие формы разрешительной деятельности, выдаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Региональные и местные органы наделены полномочиями по выдаче почти трети всех видов разрешений (28%)⁸⁷.

⁸⁷ Включая те случаи, когда региональные и местные органы участвуют в выдаче разрешений одновременно с федеральными органами.



Например, органы местного самоуправления наделены полномочиями по выдаче разрешения на право организации розничного рынка. По данным Росстата, в конце 2015 г. в России функционировало 1308 розничных рынков⁸⁸. Число таких рынков на протяжении многих лет постоянно снижается. Например, в 2005 г. количество рынков составляло 5831. Данная форма торговли вытесняется торговлей через сетевые магазины. На розничных рынках и ярмарках в 2016 г. население покупало около 5,6% пищевых продуктов и табачных изделий и 8,8% непродовольственных товаров⁸⁹.

Статистические данные о распределении видов выдаваемых разрешений по уровню власти приведены в табл. 32.

Таблица 32. Виды разрешений в разрезе органов, осуществляющих их выдачу

Органы, осуществляющие выдачу разрешений	Количество видов разрешений	
	ед.	%
Разрешения выдают только федеральные органы исполнительной власти	80	66
Разрешения выдает ГК «Росатом»	1	1
Разрешения выдают только организации, подведомственные федеральным органам исполнительной власти	4	3
Разрешения выдает Банк России	2	2
Разрешение выдает организация, осуществляющая публично-правовые функции (ТПП РФ)	1	1
В выдаче разрешений участвуют только органы исполнительной власти субъектов РФ	10	8
В выдаче разрешений участвуют только органы местного самоуправления	6	5
В выдаче разрешений участвуют органы двух или трех уровней власти	18	15

⁸⁸ Число хозяйствующих субъектов розничной торговли. [Электронный ресурс] <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/#> (Дата обращения: 07.04.2017)

⁸⁹ Кононов И. Количество рынков и вес их в рознице продолжают сокращаться // Экономика и жизнь. 2016. № 22 (9638). [Электронный ресурс] <<https://www.eg-online.ru/article/316780/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

Как и в других формах разрешительной деятельности, полномочиями по выдаче специальных разрешений наделены не только органы публичной власти. Кроме Банка России, такими полномочиями обладают следующие организации:

а) природоохранные учреждения, осуществляющие управление особо охраняемыми природными территориями (Минприроды России), — разрешение на добычу охотничьих ресурсов, разрешение на право пребывания на особо охраняемых природных территориях;

б) ФГКУ «Администрация Северного морского пути» (Росморречфлот) — разрешение на плавание судна в акватории Северного морского пути;

в) ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (Росавиация) — разрешение на использование воздушного пространства;

г) Торгово-промышленная палата РФ — разрешение на открытие в Российской Федерации представительств иностранных торговых палат и их филиалов.



ФГКУ «Администрация Северного морского пути» в 2016 г. выдало 718 разрешений на плавание судна в акватории Северного морского пути. За I квартал 2017 г. было выдано 37 разрешений⁹⁰. Разрешения выдаются на конкретное судно и конкретный промежуток времени. В разрешении указывается маршрут плавания (район работ).

Д. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок выдачи разрешений

Нормативно-правовое регулирование выдачи специальных разрешений оценивается как недостаточное. В отношении 6 видов специальных разрешений законодательные акты Российской Федерации не предусматривают оснований для их выдачи. В отношении 26 видов разрешений (21%) не установлен надлежащий порядок их выдачи. Для 34% разрешений, процедура выдачи которых должна регулироваться

⁹⁰ Разрешения на плавание судна в акватории Северного морского пути. [Электронный ресурс] <<http://www.nsra.ru/ru/razresheniya/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

административными регламентами предоставления государственных услуг, такие регламенты не приняты.

Ниже перечислены 6 видов разрешений, которые упомянуты в подзаконных нормативно-правовых актах, но не имеют достаточного законодательного основания:

разрешение для применения средств и методов диагностики наркомании и лечения больных наркоманией;

разрешение на ведение работ с взрывчатыми материалами промышленного назначения;

разрешение на применение взрывчатых материалов промышленного назначения;

разрешение 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;

разрешение на допуск к эксплуатации теплотребляющих установок потребителей тепловой энергии, устройств и сооружений объектов по производству и передаче тепловой энергии, теплоносителя;

разрешение на введение в постоянную эксплуатацию железнодорожных путей.

Нормативный порядок выдачи разрешений устанавливается или напрямую в законодательном акте (15 видов разрешений), или в акте правительства Российской Федерации (27 видов разрешений), или в акте федерального органа исполнительной власти, не являющемся административным регламентом (28 видов разрешений), или посредством принятия административного регламента (23 вида разрешений). В трех случаях порядок выдачи разрешений урегулирован субъектами Российской Федерации.

Однако, как указывалось выше, в отношении 26 видов разрешений какой-либо нормативный порядок вообще не установлен. Например, к таким неурегулированным разрешениям относятся:

разрешение для применения средств и методов диагностики наркомании и лечения больных наркоманией;

специальное разрешение на оборот и применение пестицидов ограниченного использования, которые имеют устанавливаемую в результате регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов повышенную вероятность негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду;

разрешение на ввоз на территорию Российской Федерации в условиях, отличных от импорта, радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения;

разрешение на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух;

разрешение на различные действия в области опеки и попечительства (на совершение сделок с имуществом подопечных, на раздельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных и т.д.);

разрешение на проведение трансплантации эмбрионов (в племенном животноводстве).

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 99 видов разрешений. Однако действующие регламенты имеются только в отношении 65 видов разрешений. Отсутствие регламентов в отношении 34 видов разрешений является существенным недостатком нормативного регулирования.

На практике неурегулированность порядка выдачи различных разрешений может создавать существенные проблемы для граждан и организаций при допуске их к соответствующей деятельности. Ниже приведен пример из судебной практики, иллюстрирующий проблемы правоприменения по вопросу оформления разрешения на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух.

Решение Арбитражного суда Республики Крым
от 08.10.2015 по делу № А83-1624/2015



По результатам проверки акционерного общества «Балаклавское рудоуправление им. А. М. Горького», проведенной в марте 2015 г. Департаментом Росприроднадзора по Крымскому федеральному округу, обществу было выдано предписание о необходимости получения разрешения на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух при осуществлении производственной деятельности. При этом Балаклавское рудоуправление имело все необходимые разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Однако контролирующий орган считал, что, кроме выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, заявитель также оказывал и вредное физическое воздействие на атмосферный воздух, которое заключается во вредном воздействии шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства атмосферного воздуха.

АО «Балаклавское рудоуправление им. А.М. Горького» посчитало требование контролирующего органа о необходимости оформления еще одного разрешения незаконным и обратилось в арбитражный суд с требованием об отмене предписания. Суд удовлетворил требования заявителя, указав следующее. Порядок выдачи разрешений на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух нормативно не определен. Отсутствует также и какая-либо методика выдачи указанного разрешения. Кроме этого, контролирующий орган не представил в суд каких-либо доказательств, свидетельствующих о допущении заявителем вредных физических воздействий на атмосферный воздух при осуществлении производственной деятельности, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства атмосферного воздуха, на здоровье человека и окружающую среду.

Е. Платность осуществления выдачи разрешений

В большинстве случаев выдача различных видов разрешений осуществляется на бесплатной для заявителя основе. Только в 29% случаев предусмотрено взимание государственной пошлины, а также платы иных видов. Статистические данные о взимании платы за выдачу разрешений указаны в *табл. 33*.

Таблица 33. Данные о взимании платы за выдачу разрешений

Наличие платы	Количество видов разрешений
Государственная пошлина	31
Иная плата	4
Плата отсутствует	87



Одна из самых высоких пошлин за специальные разрешения предусмотрена Налоговым кодексом РФ за выдачу разрешений на привлечение и использование иностранных работников (10 000 руб. за каждого привлекаемого иностранного работника). В течение 2015 г. доходы федерального бюджета от сбора этой пошлины составили 1 млрд 607 млн руб.⁹¹.

⁹¹ Отчет об исполнении федерального бюджета 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhet/183/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

Плата, не являющаяся государственной пошлиной, установлена в отношении следующих видов разрешений:

разрешение на право пребывания на особо охраняемых природных территориях (плата устанавливается природоохранным учреждением самостоятельно по согласованию с Минприроды России на основании Приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 08.04.2015 № 174 «Об утверждении порядка определения платы, взимаемой за посещение физическими лицами территорий национальных парков в целях туризма и отдыха»);

различные виды разрешений на хранение (ношение) оружия, патронов к нему и разрешения на ввоз в Российскую Федерацию или вывоз из Российской Федерации оружия и патронов к нему (единовременный сбор за выдачу, переоформление или продление срока действия разрешения взимается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 08.06.1998 № 574 «О размерах единовременных сборов, взимаемых за выдачу лицензий и разрешений, предусмотренных Федеральным законом “Об оружии”, а также за продление срока их действия»);

разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси (в соответствии с федеральным законодательством плата может устанавливаться нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации).

Кроме платы, взимаемой непосредственно за выдачу разрешения, от заявителей могут потребоваться расходы на оплату услуг, необходимых и обязательных для выдачи разрешения. Также может потребоваться обращение к услугам частных консультантов, помогающих подготовить необходимый комплект документов для подачи его в уполномоченный орган в целях выдачи разрешения, если соответствующая подготовка документов является трудоемкой и связана с расчетами.



Для выдачи разрешения на выбросы вредных веществ в атмосферный воздух необходимо разработать проект нормативов предельно допустимых выбросов (ПДВ), а для их утверждения уполномоченным органом — провести в отношении ПДВ санитарно-эпидемиологическую экспертизу и получить санитарно-эпидемиологическое заключение. Заявитель может сам разработать проект ПДВ, но, так как для этого необходимо обладать специальными знаниями, потребуется или нанять квалифицированного работника или обратиться к услугам консультантов.

Анализ рынка таких услуг в Москве показывает, что базовая стоимость разработки ПДВ составляет от 50 тыс. руб. и дополнительно по 5–6 тыс. руб. за каждый источник выбросов. Для прохождения санитарно-эпидемиологической экспертизы в подведомственном учреждении Роспотребнадзора требуется потратить от 5 до 20 тыс. руб.⁹² Такие затраты компании, осуществляющие выбросы, должны нести каждые 5 лет, а если в процессе деятельности невозможно соблюсти ПДВ и необходимо устанавливать временно согласованные выбросы, — то каждый год.

Ф. Контроль и ответственность в сфере выдачи разрешений на осуществление отдельных действий

В отношении абсолютного большинства видов разрешений проверки наличия разрешений и соблюдения условий выданных разрешений в процессе деятельности осуществляются в рамках одного или нескольких видов государственного контроля (надзора), охватывающих какие-либо более общие сферы государственного управления. Примеры таких разрешений указаны в *табл. 34*.

Таблица 34. Соотношение отдельных видов разрешений и видов государственного контроля (надзора)

Вид аккредитации	Основной вид государственного контроля (надзора), в рамках которого проводятся проверки наличия разрешений и соблюдения их условий
Разрешение на осуществление условно разрешенного вида использования земельного участка или объекта капитального строительства	Государственный земельный надзор
1) Разрешение на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства; 2) разрешение на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства; 3) разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства	Государственный строительный надзор

⁹² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2016. М.: Изд. дом РСПП, 2017. С. 111–112.

Вид аккредитации	Основной вид государственного контроля (надзора), в рамках которого проводятся проверки наличия разрешений и соблюдения их условий
Разрешение на установку рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе	1) Государственный земельный надзор; 2) государственный надзор в сфере рекламы
Разрешение на временное проживание иностранного гражданина или лица без гражданства	Федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации
1) Разрешение иностранному гражданину или лицу без гражданства на работу; 2) разрешение на привлечение и использование иностранных работников	Федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников
Различные виды разрешений на ввоз на территорию РФ и вывоз с территории РФ соответствующих видов продукции или предметов	1) Таможенный контроль; 2) пограничный контроль
Различные виды «экологических» разрешений: 1) разрешение на выбросы вредных (загрязняющих) веществ; 2) разрешение на сбросы веществ и микроорганизмов в водные объекты	Государственный экологический надзор

В то же время среди рассмотренных 122 специальных разрешений не выявлено ни одного разрешения, для соблюдения условий которого был бы создан специальный самостоятельный вид контроля.

Также имеется незначительное количество видов разрешений, для которых не установлены какие-либо системы контроля наличия разрешений и соблюдения условий выданных разрешений в процессе деятельности. Примерами являются: 1) разрешение на включение в наименование некоммерческой организации официального наименования «Российская Федерация» или «Россия», а также слов, производных от этого наименования; 2) разрешение на вступление в брак лицам, не достигшим восемнадцати лет; 3) разрешение на занятия народной медициной.

В большинстве случаев отсутствие системы контроля объясняется тем, что наличие соответствующих разрешений является основанием

для получения иных разрешений или принятия органом власти другого решения. Таким образом, отсутствует необходимость специального контроля, поскольку проверка наличия разрешения осуществляется на стадии использования разрешения. Например, без разрешения на включение в наименование НКО официального наименования «Российская Федерация» или «Россия» Минюст России не примет решение о государственной регистрации организации. Без разрешения на вступление в брак лицам, не достигшим 18 лет, орган ЗАГС не регистрирует брак.

В административном законодательстве Российской Федерации содержится значительное количество составов об административных правонарушениях (24 состава), предусматривающих ответственность за совершение действий без получения специального разрешения. Во многих случаях ответственность за подобные деяния устанавливается с формулировками «незаконная» или «самовольная». Например, к таким правонарушениям относятся:

самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4);

нарушение требований законодательства, предусматривающих выдачу специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства (ст. 5.63.1 КоАП РФ);

использование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения (ст. 7.11 КоАП РФ);

организация или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения органа, осуществляющего государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (ст. 7.14 КоАП РФ);

проведение археологических полевых работ без разрешения (ст. 7.15 КоАП РФ);

ввод в эксплуатацию топливно- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов (ст. 9.9 КоАП РФ);

осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений (ст. 11.29 КоАП РФ);

незаконное изготовление, продажа или передача пневматического оружия (ст. 20.10 КоАП РФ).

Решение Кировского районного суда г. Омска
от 14.07.2015 по делу № 12-276/2015



Постановлением мирового судьи от 16.04.2015 О. признан виновным в том, что 16.01.2015 на коммерческом складе ОАО «Омский аэропорт» осуществил передачу пневматической винтовки калибра 5,5 мм, которая, согласно заключению эксперта, является пневматическим оружием, пригодным для стрельбы, дульной энергией снарядов 47,5 Дж, путем направления в почтовом отправлении на имя О. без соответствующего разрешения. Указанными действиями О. совершил административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.10 КоАП РФ. Ему был назначен штраф в размере 3000 руб. с конфискацией пневматического оружия.

В соответствии с абз. 13 ст. 13 Федерального закона «Об оружии» приобретенное гражданином охотничье пневматическое оружие с дульной энергией свыше 7,5 Дж подлежит регистрации. При регистрации выдается разрешение на его хранение и ношение сроком на пять лет. У гражданина О. разрешение отсутствовало.

Гражданин О. не согласился с вынесенным решением и обжаловал постановление в вышестоящий суд. При этом гражданин ссылался на сертификат соответствия № 6564422 от 01.07.2009, исходя из которого дульная энергия винтовки была менее 7,5 Дж, т.е. регистрация и получение разрешения на хранение и ношение пневматической винтовки не требовались.

Кировский районный суд оставил в силе постановление по делу об административном правонарушении, сославшись на следующее. В соответствии с заключением эксперта предмет, представленный на экспертизу, относится к пневматическому оружию, является промышленно изготовленной пневматической газобаллонной винтовкой калибра 5,5 мм. Средняя кинетическая энергия (дульная энергия) снарядов, выстрелянных в процессе экспериментальной стрельбы из винтовки, составила 47,56 Дж.

Оснований не доверять заключению эксперта не имелось. Кроме того, согласно имеющимся в деле данным, сертификат соответствия № 6564422 от 01.07.2009 на указанную в запросе продукцию органом сертификации ручного огнестрельного оружия и патронов не выдавался.

Гражданин О. имел опыт в вопросах хранения и использования оружия, что не отрицалось им самим и подтверждалось количеством оружия, имеющегося у него. С учетом информации, указанной в инструкции к пневматической винтовке, сведений из открытых источников, при должной степени заботливости и осмотрительности О. должен был принять меры к определению фактической дульной энергии и обратиться за получением разрешения на хранение и ношение пневматической винтовки.

Г. Проблемы в сфере выдачи разрешений и способы их решения

1. Отсутствие системного подхода к регулированию выдачи уполномоченными органами разрешений на совершение физическими и юридическими лицами отдельных юридически значимых действий

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации функция предоставления разрешений как форма контрольно-надзорной деятельности в системе государственного регулирования имеет низкую степень регламентации. Имеются все основания для выводов о том, что в целом система нормативно-правового регулирования функции по предоставлению разрешений не сформирована.

Федеральные законы, регулирующие отношения в отдельных сферах деятельности, при установлении требований о получении физическими и юридическими лицами разрешений не содержат четкого определения целей, задач, принципов их предоставления.

Законодательство Российской Федерации не содержит четкого определения термина «разрешение». На основании существующей нормативно-правовой базы не представляется возможным сформулировать и переченить сколько-нибудь устойчивых признаков разрешений.

Правила выдачи различных видов разрешений не унифицированы, а в ряде случаев такие правила не установлены. Отсутствует единая система статистической отчетности об объеме и качестве деятельности по выдаче разрешений. В отдельных случаях не выстроены механизмы осуществления контроля за соблюдением требований и условий, установленных при выдаче разрешений.

Указанные обстоятельства могут привести к ситуативному установлению избыточных видов разрешений, а также к дублированию выдаваемых разрешений с иными разрешительными процедурами (лицензирование, регистрация или аттестация).

Для систематизации нормативно-правовых положений, определяющих порядок выдачи разрешений, необходимо закрепление в федеральном законодательстве института специальных разрешений в качестве самостоятельной формы разрешительной деятельности. Должны быть определены цели, задачи, содержание этой функции, установлены основные положения, регламентирующие ее осуществление, зафиксированы система статистического наблюдения за такой деятельностью, система осуществления контроля за соблюдением требований и условий, установленных при выдаче разрешений.

Необходимо отметить, что выдача разрешений должна быть предусмотрена только в следующих случаях:

для осуществления конкретных разовых действий и (или) выполнения конкретных работ, ограниченных установленными объектом, периодом и местом их выполнения;

для осуществления систематической деятельности (постоянно повторяемых действий) только в случаях, если такая деятельность (такие действия) совершается гражданами или иностранными лицами либо на территории режимных объектов или заключается в воздействии на окружающую среду.

Руководствуясь данным подходом, следует сохранить 106 видов разрешений. 16 видов специальных разрешений необходимо перевести под иные формы регулирования, в том числе 7 видов — под режим лицензирования.



Например, под режим аккредитации рекомендуется перевести разрешение на создание диссертационного совета на базе образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций. Данная функция по своей сути не отличается от государственной аккредитации образовательной деятельности.

Для переименования выдаваемых разрешений необходимо установить длительный переходный период. Однако новые виды разрешений должны устанавливаться с учетом указанного принципа.

2. Отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования в отношении отдельных видов разрешений

В настоящее время порядок выдачи разрешений урегулирован законодательными актами или актами правительства только в отноше-

нии 34% видов разрешений, выдаваемых в Российской Федерации. В 21% случаев нормативный порядок выдачи разрешений вообще не установлен (даже на ведомственном уровне). Необходимо внести изменения как в законодательные, так и в подзаконные акты, устраняющие указанные выше правовые проблемы.

3. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества видов разрешений

В отношении 34 видов специальных разрешений на момент проводимого исследования не были приняты административные регламенты предоставления услуг по выдаче соответствующих разрешений.

В отношении еще двух видов разрешений, выдаваемых Банком России, и трех разрешений, выдаваемых подведомственными федеральным органам исполнительной власти учреждениями, принятие административных регламентов вообще не предусмотрено, так как в отношении Банка России и подведомственных учреждений не распространяется действие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный подход является неоправданным, так как административная деятельность Банка России и подведомственных учреждений по выдаче разрешений не отличается от аналогичной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Необходимо принятие административных регламентов в отношении исполнения тех функций по выдаче разрешений, для которых административные регламенты на настоящий момент не приняты. Также необходимо распространить действие Федерального закона № 210-ФЗ на Банк России и федеральные государственные учреждения с последующим принятием Банком России и федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся учреждения, административных регламентов.

4. Выдача разрешений организациями, не являющимися органами, предоставляющими государственные услуги (в значении Федерального закона № 210-ФЗ)

Нормативно-правовыми актами предусмотрено два вида разрешений, которые могут быть отнесены к государственным услугам, однако их выдача осуществляется организациями, не являющимися федеральными органами исполнительной власти:

1) разрешение на плавание судна в акватории Северного морского пути (ФГКУ «Администрация Северного морского пути» Росморречфлота);

2) разрешение на открытие в Российской Федерации представительств иностранных торговых палат и их филиалов (Торгово-промышленная палата РФ).

Как следствие, на данные виды выдачи разрешений не распространяются стандарты Федерального закона № 210-ФЗ. Функции по выдаче данных видов разрешений необходимо передать федеральным органам исполнительной власти или распространить на указанные организации требования законодательства Российской Федерации о предоставлении государственных и муниципальных услуг.

5. Отсутствие единообразного подхода в установлении платы за выдачу разрешений

В настоящее время платность выдачи разрешений урегулирована несистемным образом. За аналогичные разрешения в одном случае плата может взиматься, а в другом — нет. Более того, в отношении 4 видов разрешений размер платы установлен не Налоговым кодексом Российской Федерации, а другими нормативными актами.

Представляется необходимым размер платы за выдачу разрешений федеральными органами исполнительной власти устанавливать только в виде государственной пошлины. Это касается всех разрешений на хранение и ношение оружия (патронов к нему) и разрешения на ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации оружия и патронов к нему.

Взимание платы за выдачу разрешений на право пребывания на особо охраняемых природных территориях должно быть заменено на механизм реализации билетов на посещение такой территории.

6. Наличие дублирования при выдаче отдельных видов разрешений с иными разрешительными режимами

Для отдельных видов специальных разрешений выявлены случаи их дублирования с иными формами разрешительной деятельности.

Так, обнаружено дублирование разрешения на ведение работ с взрывчатыми материалами промышленного назначения и лицензирования деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения. Представляется целесообразным указанные разрешения заменить на уведомления.

Также выявлено дублирование разрешений на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду (атмосферный воздух, водоемы) с установлением лимитов на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов. Необходимо объединить функцию по выдаче разрешений и функцию по установлению лимитов в рамках одной разрешительной процедуры, исполняемой одним уполномоченным органом.

§ 2.6. Согласование отдельных действий и документов

А. Содержание полномочий по согласованию

Федеральные нормативно-правовые акты предусматривают **34 полномочия** по согласованию. Примерами наиболее массовых видов согласований являются:

согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения;

получение согласия на создание и реорганизацию коммерческих организаций, заключение соглашений, совершение сделок в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством;

согласование технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр;

согласование планов и схем развития горных работ;

согласование границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства;

согласование правил эксплуатации гидротехнических сооружений;

согласование специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности;

согласование специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства;

согласование проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов РФ.



Общее количество решений о согласовании переустройства или перепланировки жилых помещений, принимаемых всеми органами местного самоуправления страны, исчисляет-

ся десятками тысяч ежегодно. В каждом муниципалитете ежегодно принимается несколько десятков или сотен таких решений.

Например, в 2014 г. Комитетом архитектуры и строительства администрации г. Калининграда было принято 207 решений о согласовании (отказе в согласовании) переустройства и/или перепланировки. В 2013 г. данным комитетом было принято 225 таких решений⁹³.

Отделом архитектуры и градостроительства администрации г. Георгиевска Ставропольского края в 2013 г. было принято 33 решения о согласовании переустройства и/или перепланировки жилого помещения, в 2014 г. — 28 решений, в 2015 г. — 25 решений⁹⁴.

Подобно большинству других разрешительных режимов в отношении согласований отсутствует единое нормативное определение понятия, целей, задач, принципов. Порядок осуществления действий по согласованию не унифицирован, а в отдельных случаях такой порядок отсутствует в нормативно-правовых актах.

Основными признаками, позволяющими квалифицировать деятельность по даче согласия (согласования) как разрешительную деятельность, являются:

а) установление нормативно-правовыми актами Российской Федерации обязательности согласования определенных действий или документов;

б) субъектами деятельности по согласованию являются уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные ими организации, Банк России, государственные корпорации;

в) объектами деятельности по согласованию являются преимущественно действия (деятельность) и документы;

⁹³ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Комитета архитектуры и строительства администрации городского округа «Город Калининград» за 2014 г. [Электронный ресурс] <http://www.klgd.ru/construction/drond_kais.php> (Дата обращения: 22.03.2017)

⁹⁴ Постановление администрации г. Георгиевска Ставропольского края от 15 марта 2016 г. № 320 «Отчет отдела архитектуры и градостроительства администрации города о работе в 2015 г.». [Электронный ресурс] <http://www.georgievsk.ru/administr/stradm/arhitektura_gradstroj/itogi_raboti/index.php> (Дата обращения: 22.03.2017)

г) содержание деятельности по согласованию в большинстве случаев аналогично содержанию деятельности по выдаче разрешений и государственной экспертизе.

Согласование действий (деятельности), как правило, представляет собой дозволение со стороны органов публичной власти, данное физическому или юридическому лицу совершить конкретные разовые действия и (или) реализовать конкретный проект. Таким образом, согласование является иным образом поименованным разрешением на совершение действия (ведение деятельности).

§§ Согласно ст. 27–29 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» требуется получение предварительного согласия ФАС России на создание и реорганизацию коммерческих организаций, заключение соглашений о совместной деятельности, совершение сделок с имуществом, акциями (долями), имущественными правами в отдельных случаях, создающих угрозу конкуренции.

Коммерческая организация, созданная без получения предварительного согласия, может быть ликвидирована либо реорганизована в судебном порядке по иску антимонопольного органа. Сделки, осуществленные без получения предварительного согласия, могут быть признаны недействительными в аналогичном порядке. Таким образом, предварительное согласие фактически является разрешением на совершение действий.

Согласование документов в большинстве случаев заключается в проведении исследования документа и даче заключения экспертом (экспертной организацией) по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства. Наличие положительного заключения допускает применение документа на практике. Таким образом, согласование представляет собой иначе названную государственную экспертизу.

§§ Согласно ст. 20 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» для объектов, в отношении которых отсутствуют нормативно установленные требования пожарной безопасности, разрабатываются специальные технические условия (СТУ), отражающие специфику обеспечения пожарной безопасности на указанных объектах и содержащие комплекс соответствующих необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий. СТУ подлежат согласованию с МЧС России.

Должностные лица министерства принимают решения о согласовании СТУ на основе заключений нормативно-технических советов, формируемых в соответствующих подразделениях МЧС России. В состав совета включаются как сотрудники министерства, так и специалисты иных органов власти, научно-исследовательских, проектных, общественных и других организаций. Члены совета должны иметь высшее образование и опыт работы в области пожарной безопасности не менее 5 лет.

В некоторых случаях согласование документа представляет собой просто одобрение результатов его экспертизы, отдельно описанной в законодательстве. Например, согласование проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия представляет собой выражение уполномоченным органом согласия с результатами ранее проведенной государственной историко-культурной экспертизы⁹⁵.

В. Объекты согласования

В подавляющем большинстве случаев согласование осуществляется в отношении документов (43,8%), а также отдельных действий (37,5%). Также в ограниченном объеме данная форма разрешительной деятельности используется в отношении продукции, персонала и объектов недвижимости. Статистические данные о типах объектов согласования приведены в *табл. 35*.

Таблица 35. Типы объектов согласования

Тип объекта согласования	Количество видов согласования	
	ед.	%
Документ	15	44
Действие	13	38
Персонал	3	9
Продукция	2	6
Объекты недвижимости (права на них)	1	3
Всего	34	100

⁹⁵ Приказ Минкультуры России от 05.06.2015 № 1749 «Об утверждении порядка подготовки и согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия».

С. Органы, осуществляющие деятельность по согласованию

Полномочиями по согласованию обладают преимущественно федеральные органы исполнительной власти и Банк России. Согласно федеральным нормативно-правовым актам органы субъектов РФ обладают полномочиями по осуществлению 3 видов согласования, органы местного самоуправления — 4 видов согласования. Статистические данные о согласующих органах власти и организациях приведены в *табл. 36*.

Таблица 36. Органы, осуществляющие полномочия по согласованию

Органы, осуществляющие полномочия по согласованию	Количество видов согласования	
	ед.	%
Согласование осуществляется только ФОИВ	16	47
Согласование осуществляется ФОИВ и государственными корпорациями	3	9
Согласование осуществляется Банком России	9	26
Согласование осуществляется только органами субъектов РФ	0	0
Согласование осуществляется только органами местного самоуправления	2	6
Согласование осуществляется органами власти двух или трех уровней власти	4	12
Всего	34	100

Полномочия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления по осуществлению согласований (как разрешительной деятельности в отношении физических и юридических лиц) представлены в *табл. 37*.

Федеральные государственные учреждения и предприятия участвуют в 3 видах согласования. Однако указанные организации осуществляют только организационно-обеспечительную деятельность, в то время как итоговые решения принимаются федеральными органами исполнительной власти (в том числе после обсуждения на заседаниях специальных коллегиальных органов).

Два вида согласований из указанных выше осуществляются в отношении действий (деятельности) хозяйствующих субъектов.

Таблица 37. Полномочия органов субъектов РФ и органов местного самоуправления по осуществлению согласований

№ п/п	Наименование вида согласования	Осуществление согласования		
		федеральными органами	органами субъектов РФ	органами МСУ
1	Согласование технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр	Роснедра	Да (собственные полномочия)	Нет
2	Согласование планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории РФ	МЧС России, Ростехнадзор, Минприроды России, Минсельхоз России, Минэнерго России, «Администрации морских портов» (ФГБУ)	Да (собственные полномочия)	Да (собственные полномочия)
3	Согласование проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации	Минкультуры России	Да (частично — собственные полномочия, частично — переданные полномочия)	Да (собственные полномочия)
4	Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения	—	—	Да (собственные полномочия)
5	Согласование принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы	ФОИВ	Да (собственные полномочия)	Да (собственные полномочия)
6	Согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение	—	—	Да (собственные полномочия)

Во-первых, ФБУ «Росавтотранс» участвует в согласовании открытия регулярного маршрута перевозок пассажиров автобусами в международном сообщении, осуществляемых по территории Российской Федерации. При этом решение о согласовании принимается Комиссией по рассмотрению материалов о функционировании регулярных перевозок пассажиров автобусами в международном сообщении, созданной Минтранс России.

Во-вторых, ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» участвует в согласовании размещения линий связи и линий электропередачи, сооружений различного назначения в зоне действия систем посадки, вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов, и размещения радиоизлучающих объектов.

Еще один вид согласования осуществляется в сфере управления спортом. ФБУ «Центр спортивной подготовки сборных команд России» участвует в согласовании кандидатуры на должность главного тренера спортивной сборной команды Российской Федерации (решение принимает министр спорта России).

D. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок согласования

Согласование должно осуществляться при наличии прямого указания в международном договоре или в федеральном законе. Надлежащее нормативное основание имеется в отношении **29 видов согласований (85%)**.

Оно отсутствует в отношении согласования:

планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

границ охранных зон объектов электросетевого хозяйства;

нормативов потерь твердых полезных ископаемых и подземных вод (превышающих по величине нормативы, утвержденные в составе проектной документации);

обязательств по несению государственной или иной службы, принятых членами казачьих обществ;

специальной окраски отдельных категорий служебного оружия с предприятиями-изготовителями.



Согласование границ охранных зон объектов электросетевого хозяйства предусмотрено постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160. Границы охранной зоны в

отношении отдельного объекта определяются сетевой организацией, которая владеет данным объектом. Для согласования установленных границ сетевая организация обращается в Ростехнадзор. В случае положительного решения указанный орган направляет информацию в Росреестр для внесения сведений в кадастр недвижимости⁹⁶.

Постановление Правительства РФ № 160 содержит указание на то, что оно принято в соответствии со ст. 89 Земельного кодекса РФ. Однако данная статья лишь закрепляет наличие вокруг объектов электроэнергетики охранных зон с особыми условиями использования земельных участков, но ничего не говорит о согласовании их границ каким-либо органом власти.

Подробное правовое регулирование порядка согласования имеется в отношении **32 функций** (94%). Наиболее подробное регулирование установлено на уровне: федерального закона — 2 вида согласований, постановления Правительства России — 6 видов согласований, актов федеральных органов исполнительной власти и Банка России — 24 вида. Дефекты, касающиеся наличия необходимого подробного нормативного регулирования, имеются в отношении 2 видов согласований:

а) согласования строительства (реконструкции, размещения) объектов в пределах приаэродромных территорий гражданских аэродромов РФ, а также в зонах действия систем посадки, вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов (*во-первых, установленный методическими рекомендациям⁹⁷ Росавиации порядок не соответствует Воздушному кодексу РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ; во-вторых, методические рекомендации являются ненадлежащей формой регламентации разрешительной функции органа власти*);

б) согласования правил эксплуатации гидротехнических сооружений (*нормативно-правовые акты, касающиеся согласования правил эксплуатации судоходных и портовых гидротехнических сооружений,*

⁹⁶ Начиная с 1 января 2017 г. кадастр недвижимости входит в состав Единого государственного реестра недвижимости.

⁹⁷ В настоящее время действуют 2 документа, содержащих методические рекомендации по вопросам указанного согласования (утверждены руководителем Росавиации 10.08.2016 и 07.02.2017).

отсутствуют, в то время как в отношении иных гидротехнических сооружений такие акты действуют⁹⁸).

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 23 функций по согласованию. Количественные данные о наличии и качестве административных регламентов представлены в *табл. 38*.

Таблица 38. Данные о наличии и качестве административных регламентов осуществления полномочий по согласованию

Наличие и качество административных регламентов	Количество видов согласования	
	ед.	%
Административный регламент действует	7	30
Административный регламент регулирует осуществление согласования частично	2	9
Административный регламент отсутствует	14	61
Всего	23	100

В отношении 11 видов согласований наличие федеральных административных регламентов не предусмотрено. Почти все из них (10 видов) осуществляются Банком России или подведомственными органам власти организациями, на которых Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется. Еще один вид согласования является собственным полномочием органов местного самоуправления.

Е. Платность согласования

Взимание государственной пошлины предусмотрено только в отношении 2 видов согласований: 1) получение предварительного согласия на создание и реорганизацию коммерческих организаций, заключение соглашений, совершение сделок в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством; 2) получение субъектами естественной монополии согласия на совершение отдельных видов сделок (действий). Остальные виды согласований осуществляются безвозмездно.



Сумма доходов федерального бюджета, связанных с уплатой государственной пошлины за данные виды согласований, крайне мала. В 2015 г. она составила 73 млн руб., из

которых 71,5 млн руб. пришлось на пошлину за рассмотрение ходатайств в соответствии с антимонопольным законодательством и 1,5 млн руб. — за рассмотрение ходатайств согласно законодательству о естественных монополиях⁹⁸.

Г. Контроль и ответственность в сфере согласования

В нормативно-правовых актах не обнаружены виды согласования, в отношении которых предусмотрено наличие специальных видов государственного контроля (надзора), предназначенных исключительно для проверки выполнения обязанности по согласованию.

Превалируют ситуации, в которых соблюдение требования о прохождении согласования проверяется в рамках видов государственного контроля (надзора), покрывающих широкую сферу общественных отношений.

Например, наличие согласования переустройства и (или) перепланировки жилого помещения может быть проконтролировано в ходе государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля. Прохождение согласования границ охранных зон объектов электросетевого хозяйства проверяется при проведении государственного энергетического надзора. Выполнение требования о согласовании технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, проверяется в рамках государственного геологического надзора и государственного горного надзора.

Прохождение некоторых видов согласования не является предметом какого-либо государственного контроля. В этих случаях данное действие — основание для получения другого разрешения.

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.

⁹⁸ Отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhets/183/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

Согласование ОМСУ инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, является условием для утверждения проекта уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ.

Обязательность согласования отдельных действий и документов в большинстве случаев обеспечивается наличием мер ответственности за совершение действий без предварительного согласования или использование несогласованных документов. Однако данная ответственность имеет две основные особенности.

Во-первых, в ряде случаев предусмотрена гражданско-правовая ответственность. Например, данный вид ответственности может применяться в случае нарушения требований о получении предварительного согласия на создание и реорганизацию коммерческих организаций, заключение соглашений, совершение сделок или иных действий в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о естественных монополиях, законодательством об осуществлении иностранных инвестиций⁹⁹.

Во-вторых, крайне распространено использование широких формулировок состава административного правонарушения, согласно которым несоблюдение требования о согласовании является лишь частным случаем данного правонарушения. Например, несогласование правил эксплуатации гидротехнического сооружения наказывается по ст. 9.2 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за «нарушение требований к обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений».

Г. Проблемы в сфере исполнения полномочий по осуществлению согласования

Рассмотрим проблемы в сфере исполнения органами публичной власти (уполномоченными организациями) полномочий по осуществлению согласования.

⁹⁹ Статьи 27–29 Федерального закона от 28.12.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; ст. 7 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»; ст. 4 Федерального закона от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

1. Отсутствие системного подхода к данному разрешительному режиму

По своему содержанию полномочия по согласованию аналогичны полномочиям по разрешению и государственной экспертизе. Как правило, согласования, осуществляемые в отношении действий, персонала, продукции, объектов недвижимости, по своей сути аналогичны разрешениям на совершение действий, назначение персонала, выпуск продукции и т.д. В то же время согласование документов в большинстве случаев аналогично их государственной экспертизе (имеющей разрешительный характер и являющейся допуском к их применению).

Для обеспечения единства понятий, используемых в законодательстве, необходимо заменить «согласующие» полномочия органов власти и организаций на полномочия по выдаче разрешений, проведению экспертизы, осуществлению регистрации исходя из сути каждой разрешительной функции. Статистические данные о предлагаемых изменениях представлены в *табл. 39*.

Таблица 39. Данные о предлагаемых изменениях типа разрешительных полномочий

Тип разрешительного полномочия, на который должно быть заменено полномочие по согласованию	Количество функций	
	ед.	%
Разрешение	18	53
Государственная экспертиза	13	38
Государственная регистрация	1	3
Упразднение полномочия по согласованию	2	6

После изменения типа разрешительного полномочия в отношении рассматриваемых функций должны быть применены стандартные меры унификации, предусматривающие законодательное закрепление: а) закрытый перечень видов выдачи разрешений, осуществления государственной экспертизы и т.д.; б) единообразные правила осуществления разрешительной деятельности; в) требование об организации статистического наблюдения за объемом и качеством разрешительной деятельности (с последующим изменением федерального плана статистических работ и принятием форм статистического наблюдения).

2. Отсутствие надлежащего нормативного основания в отношении отдельных видов согласований

Федеральные законы не содержат прямого указания на необходимость осуществления 5 видов согласований, из которых наиболее массовыми и значимыми являются: согласование планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, согласование границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства.

В отношении данных видов согласований должно быть принято решение о наличии или отсутствии необходимости в осуществлении органами власти (отдельными организациями) полномочий по согласованию. Если данные разрешительные полномочия будут оценены как необходимые, то в законодательные акты должны быть внесены изменения, устанавливающие прямое указание на осуществление данных функций.

3. Отсутствие подробного порядка осуществления согласования (в том числе отсутствие административных регламентов)

В отношении 2 видов согласований имеются дефекты, касающиеся наличия необходимого нормативного порядка согласования.

Во-первых, отсутствует подробный порядок согласования правил эксплуатации судоходных и портовых гидротехнических сооружений, в связи с чем необходимо принятие Приказа Минтранса России, определяющего порядок согласования правил эксплуатации данных сооружений.

Во-вторых, утвержденные Росавиацией методические рекомендации, определяющие порядок согласования строительства (реконструкции, размещения) объектов в пределах приаэродромных территорий гражданских аэродромов РФ, в зонах действия систем посадки, вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов, частично не соответствуют Воздушному кодексу Российской Федерации.

Необходимо принятие вместо методических рекомендаций нормативно-правового акта, регламентирующего порядок согласования. При этом предмет и порядок согласования должны быть приведены в соответствие со ст. 46 и 47 Воздушного кодекса Российской Федерации.

В отношении 15 видов согласований административные регламенты полностью отсутствуют, а в отношении еще 2 видов регламентация

полномочий осуществлена частично. В связи с этим необходимо обеспечить принятие отсутствующих административных регламентов.

В отношении 9 видов согласований наличие административных регламентов не предусмотрено, так как исполнение указанных полномочий осуществляется Банком России, на деятельность которого Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется.

Данный подход является неоправданным, поскольку по своей сути административная деятельность подразделений Банка России по осуществлению согласований не отличается от аналогичной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Необходимо распространить действие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» на деятельность Банка России с последующим принятием административных регламентов в отношении полномочий по согласованию.

§ 2.7. Государственная сертификация

А. Определение понятия и сущности сертификации

Термин «сертификация» этимологически восходит к латинскому *certifico* — удостоверяю. Как правило, означает подтверждение соответствия качественных характеристик объекта тому уровню, который требуется определенным стандартом качества¹⁰⁰.

Обычно термин «сертификация» применяется только по отношению к форме подтверждения соответствия продукции обязательным требованиям, осуществляемого органом по сертификации. Наиболее характерным примером сертификации является сертификация в сфере технического регулирования. В соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» сертификация — это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

¹⁰⁰ Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.

В сфере технического регулирования органами по сертификации являются частные организации, аккредитованные в соответствии с российским законодательством о национальной системе аккредитации. Государство осуществляет разрешительные полномочия по допуску продукции на рынок не через механизм сертификации, а через механизм аккредитации органов по сертификации и механизм учета выданных такими органами сертификатов соответствия в едином реестре сертификатов. Посредством внесения сведений в данный реестр выданным сертификатам соответствия фактически придается юридическая сила. По указанным причинам сертификация в сфере технического регулирования не рассматривается нами в качестве вида государственной сертификации.

В то же время законодательством Российской Федерации предусмотрены отдельные случаи выдачи сертификатов соответствия продукции непосредственно государственными органами, а именно сертификация продукции двойного назначения, авиационной продукции, подкарантинной продукции, улова водных биологических ресурсов¹⁰¹.

О том, что сертификация как форма разрешительной деятельности наиболее типична по отношению к продукции, свидетельствует А.Ф. Ноздрачев¹⁰². Однако он же и указывает на использование этого режима также в других отраслях — например, в сфере гражданской авиации, где это связано с международной практикой использования именно такой терминологии. В России предусмотрено 10 видов сертификатов, выдаваемых в сфере гражданской авиации в отношении как различных производственных объектов, так и хозяйствующих субъектов в целом (эксплуатантов воздушных судов; лиц, выполняющих авиационные работы; лиц, реализующих образовательные программы в отношении авиационного персонала и т.д.).

¹⁰¹ Речь идет о следующих государственных функциях: выдача российских импортных сертификатов; сертификация типов систем и средств радиотехнического обеспечения полетов и управления воздушным движением, сертификация производства таких систем; выдача фитосанитарных сертификатов и карантинных сертификатов; утверждение сертификата на улов водных биологических ресурсов в отношении водных биологических ресурсов и (или) рыбной и иной продукции из них, направляемой на экспорт в государства — члены Европейского союза.

¹⁰² Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. 2014. № 2. С. 5–36.



По данным официального сайта Росавиации, на конец I квартала 2017 г. 106 авиакомпаний имели действующий сертификат эксплуатанта для осуществления коммерческих воздушных перевозок. 257 авиапредприятий имели сертификаты эксплуатанта для осуществления авиационных работ, т.е. работ, выполняемых с использованием воздушных судов в сельском хозяйстве, строительстве, для охраны окружающей среды, оказания медицинской помощи и других целей. 66 граждан и организаций имели свидетельства эксплуатанта авиации общего назначения (гражданской авиации, используемой для целей, не связанных с коммерческими воздушными перевозками и авиационными работами)¹⁰³.

Кроме того, нормативно-правовые акты в двух случаях используют режим сертификации для санкционирования перемещения (в том числе трансграничного) различных видов продукции, ограниченных в обороте (наркотические средства, психотропные вещества, прекурсоры, радиоактивные материалы). При выдаче таких сертификатов не оценивается соответствие продукции каким-либо обязательным требованиям к ее производству. Оценивается законность перемещения такой продукции и наличие у лиц, ее перемещающих, соответствующих полномочий.

Один вид сертификата выдается в отношении граждан в целях допуска к профессии (сертификаты специалистов, выдаваемые медицинским и фармацевтическим работникам).



Сертификат специалиста, выдаваемый медицинским и фармацевтическим работникам, свидетельствует о достижении его обладателем уровня теоретических знаний, практических навыков и умений, достаточных для самостоятельной профессиональной деятельности. Сертификат действует пять лет на территории Российской Федерации. Лицам, получившим среднее или высшее профессиональное медицинское или фармацевтическое образование в России, а также лицам, получающим сертификат повторно, сертификат выдается образовательными или научными организациями в соответствии с лицензией на осуществление образовательной деятельности.

¹⁰³ Реестр авиакомпаний. [Электронный ресурс] <<http://www.favt.ru/dejatelnost-aviakompanii-reestr/>> (Дата обращения: 10.04.2017)

Лицам, получившим среднее или высшее профессиональное медицинское или фармацевтическое образование в иностранных государствах и получающим сертификат впервые в рамках прохождения процедуры допуска к медицинской или фармацевтической деятельности на территории Российской Федерации, сертификат выдается Росздравнадзором.

Система сертификации медицинских и фармацевтических работников действует до 1 января 2021 г., после чего допуск к осуществлению медицинской деятельности реализуется через механизм аккредитации. Сертификаты специалиста, выданные медицинским и фармацевтическим работникам до 1 января 2021 г., действуют до истечения указанного в них срока, т.е. осуществление медицинской деятельности на основании сертификата специалиста будет полностью прекращено в России с 1 января 2026 г.

Всего авторами исследования выявлено 18 видов сертификации в различных областях, осуществляемых государственными органами (далее — государственная сертификация).

В перспективе под государственной сертификацией следует понимать все-таки ее типичное значение, подразумевающее применение данного режима по отношению к продукции. В соответствии с таким подходом предлагается следующее определение сертификации: **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.**

Виды сертификации, не соответствующие данному определению, рекомендуется перевести под иные разрешительные режимы (лицензирование, аккредитация, аттестация, разовые разрешения).

В. Объекты сертификации

В большинстве выявленных видов государственной сертификации (8 видов) сертификаты выдаются в отношении различных хозяйствующих субъектов. Также значительное количество видов государственной сертификации (4 вида) осуществляются в отношении

продукции. Статистические данные об объектах сертификации приведены в табл. 40.

Таблица 40. Объекты сертификации

Тип объекта, в отношении которого выдается разрешение	Ед.
Сертификация граждан (допуск к профессии)	1
Сертификация хозяйствующих субъектов (допуск к деятельности)*	8
Сертификация производственных объектов (допуск к эксплуатации объектов)	2
Сертификация транспортных средств (допуск к эксплуатации)	1
Сертификация продукции или ее производства	4
Сертификация действий (разрешения на совершение разовых действий) в сфере трансграничного перемещения регулируемых веществ и материалов	2
Всего	18

* Все указанные виды сертификации выявлены в сфере государственного регулирования авиации.



В отношении продукции федеральными органами исполнительной власти, а не аккредитованными органами по сертификации выдаются следующие сертификаты соответствия:

сертификаты соответствия типов систем и средств радиотехнического обеспечения полетов и управления воздушным движением;
российские импортные сертификаты (в отношении продукции двойного назначения);
фитосанитарные сертификаты и карантинные сертификаты;
сертификаты на улов водных биологических ресурсов в отношении водных биологических ресурсов и (или) рыбной и иной продукции из них, направляемой на экспорт в государства — члены Европейского союза.

Как следует из табл. 40 предусмотренные в нормативно-правовых актах виды государственной сертификации имеют неединообразный характер. Анализируемый разрешительный режим применяется для различных видов объектов, а не только для продукции (хотя последнее является типичным). Во многих случаях институт сертификации используется в отношении хозяйствующих лиц для допуска к деятельности (например, обязательная сертификация юридических и физических лиц, выпол-

няющих авиационные работы, сертификация организаций по техническому обслуживанию и ремонту авиационной техники). В данных случаях сертификация ничем не отличается от лицензирования.



Лица, соответствующие установленным требованиям и желающие осуществлять техническое обслуживание гражданских воздушных судов, должны обратиться в Росавиацию с заявлением о выдаче документа (сертификата), подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание гражданских воздушных судов, требованиям федеральных авиационных правил. Заявление рассматривается в 20-дневный срок. В ходе рассмотрения заявления о выдаче сертификата осуществляется проверка полноты и достоверности представленных сведений, в том числе проверка соответствия заявителя требованиям, установленным федеральными авиационными правилами, включая проверку с выездом в организацию (проверка помещений, оборудования, документов и персонала).



По данным официального сайта Росавиации, на конец I квартала 2017 г. 559 организаций технического обслуживания воздушных судов имели сертификат соответствия¹⁰⁴.

С. Органы по сертификации

Государственная сертификация во всех случаях осуществляется только федеральными органами и организациями. Статистические данные о распределении видов сертификации по государственным органам приведены в *табл. 41*.

Типичным для режима сертификации является то, что сертификаты соответствия выдаются органами по сертификации в результате испытаний (исследований, иных видов оценок соответствия). В настоящей монографии описывается государственная сертификация, в рамках которой сертификаты выдаются федеральными органами исполнительной власти, как правило, не обладающими соответствующими

¹⁰⁴ Перечень организаций по техническому обслуживанию, имеющих действующий сертификат соответствия на 28.03.2017. [Электронный ресурс] <<http://www.favt.ru/dejatelnost-podderzhanie-letnoj-godnosti-perechen-orgaizaciy-po-teh-obslujivaniyu/>> (Дата обращения: 11.04.2017)

шей материальной базой и экспертным потенциалом для проведения испытаний самостоятельно. По указанной причине в отдельных случаях для решения вопроса о выдаче сертификата привлекаются внешние экспертные центры.

Таблица 41. Виды государственной сертификации в разрезе уполномоченных органов и организаций

Органы, осуществляющие выдачу сертификатов	Количество видов сертификации
Росавиация	12
Росздравнадзор	2
Росрыболовство	1
Россельхознадзор	1
ФСТЭК России	1
ГК «Росатом»	1

§§ Для целей сертификации летной годности воздушного судна, а также организаций по техническому обслуживанию и ремонту авиационной техники действует перечень центров по сертификации, привлекаемых Росавиацией для работы по оценке соответствия (18 центров). Оценка соответствия проводится такими центрами на возмездной основе за счет заявителей. Перечень центров по сертификации обнародован на официальном сайте Росавиации. Однако какие-либо данные о его официальном утверждении нормативно-правовым актом и о механизме включения новых организаций в такой перечень для оценки соответствия заявителей (их объектов) требованиям федеральных авиационных правил отсутствуют. Таким образом, механизм привлечения Росавиацией центров по сертификации является абсолютно непрозрачным и неурегулированным.

Правительство Российской Федерации наделило Росавиацию полномочием по аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров)¹⁰⁵. Однако ни порядок такой аккредитации, ни административный регламент ее проведения так до сих пор не приня-

¹⁰⁵ Пункт 5.4.9 Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 396.

ты. Ни один из центров по сертификации, привлекаемых Росавиацией для работы по оценке соответствия, не является аккредитованным.

На эту ситуацию обратила внимание даже Генеральная прокуратура Российской Федерации, которая внесла представление об устранении нарушений закона № 23/1-257-10 от 29.06.2010. По мнению надзорного органа, Росавиация не осуществляет полномочия по аккредитации органов по сертификации (испытательных лабораторий, центров). Ее подменяет подведомственное учреждение — ФГУ «Государственный центр “Безопасность полетов на воздушном транспорте”», которое осуществляет добровольную аккредитацию 30 центров. В результате поступившие в Росавиацию заявки на сертификацию воздушного судна пересылаются в эти центры для дачи платных заключений по оценке его соответствия летной годности. Прокуратурой вскрыты случаи выдачи Центром по сертификации малой авиации МАИ заключений о соответствии установленным требованиям воздушных судов, списанных на металлолом, без наличия необходимого оборудования, с эксплуатационными документами, содержащими серьезные ошибки и отклонения от документации изготовителя¹⁰⁶.

В 2015 г. учреждение «Государственный центр “Безопасность полетов на воздушном транспорте”» было преобразовано в ФАУ «Авиационный регистр Российской Федерации». В соответствии с уставом учреждение будет организовывать и осуществлять деятельность по всему спектру работ по сертификации (в том числе заключение хозяйственных договоров на выполнение сертификационных работ). Таким образом, в сфере гражданской авиации будет реализована та же монополистическая модель организации работ по подтверждению соответствия, что и в сфере морского и речного транспорта, в которой функционируют Российский речной регистр и Российский морской регистр судоходства. От конкурентной модели аккредитации независимых органов по сертификации на правительственном уровне, видимо, решено отказаться.

¹⁰⁶ Доклад генерального прокурора Российской Федерации Совету Федерации в 2011 г. Ссылка для скачивания доступна в статье деловой газеты «Взгляд» «В первую очередь — коррупция» от 26.04.2011. [Электронный ресурс] <<https://vz.ru/politics/2011/4/26/486787.html>> (Дата обращения: 11.04.2017)

Определение Московского городского суда
от 02.02.2012 по делу № 33-3011



Гражданин Д.Ф. — собственник воздушного судна «ВЖИК». Данный самолет является единственным экземпляром воздушного судна авиации общего назначения (ЕЭВС). Для проведения сертификации воздушного судна заявителем была подана заявка на сертификацию в Межрегиональное территориальное управление воздушного транспорта центральных районов Росавиации.

По результатам рассмотрения заявления заявителю было предложено обратиться в центр сертификации ООО «ЛТЦ ЭЛИЦ СЛА» для проведения работ по оценке соответствия воздушного судна установленным требованиям. Данное решение заявитель счел незаконным и обратился в суд.

Заявитель считает, что оценку соответствия вправе осуществлять только аккредитованные центры по сертификации, а ООО «ЛТЦ ЭЛИЦ СЛА» в установленном порядке не аккредитовано Росавиацией. Так как ни один из центров по сертификации не аккредитован Росавиацией, то, по мнению заявителя, Росавиация должна была сама оформить акт оценки воздушного судна на его соответствие требованиям к летной годности, после чего выдать сертификат летной годности.

Однако суд не согласился с заявителем и пришел к выводу о том, что Росавиация не наделена полномочиями центров по сертификации и не может выдать комплексное заключение по оценке соответствия ЕЭВС установленным требованиям, необходимое для принятия решения о выдаче сертификата летной годности. Такие заключения может выдавать только центр по сертификации. При этом Росавиация в выдаче Д.Ф. сертификата летной годности ЕЭВС не отказывала, а предложила ему обратиться в рекомендованный центр по сертификации для проведения работ по оценке соответствия единичного экземпляра воздушного судна «ВЖИК». Тем самым права Д.Ф. нарушены не были.

Д. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок государственной сертификации

Абсолютное большинство видов государственной сертификации имеют надлежащее правовое основание, т.е. соответствующие полно-

мочия уполномоченных органов предусмотрены в законодательстве Российской Федерации.

Исключением является полномочие Росавиации по проведению обязательной сертификации юридических лиц, осуществляющих медицинское освидетельствование авиационного персонала гражданской авиации. Данный вид сертификации предусмотрен только ведомственным нормативно-правовым актом — Федеральными авиационными правилами «Сертификация юридических лиц, осуществляющих медицинское освидетельствование авиационного персонала», утвержденными Приказом ФСВТ России от 24.11.1999 № 115.

Данное разрешение следует квалифицировать в качестве избыточного, так как освидетельствование состояния здоровья авиационного персонала ничем не отличается от медицинских обследований в отношении представителей иных профессий, связанных с риском (машинисты подвижного состава, водители междугородних автобусов, судоводители, работники опасных производственных объектов).



По данным официального сайта Росавиации, на конец I квартала 2017 г. всего 37 организаций в России имеют сертификат соответствия на право медицинского освидетельствования авиационного персонала гражданской авиации¹⁰⁷.

Порядок проведения государственной сертификации во всех случаях урегулирован. Описание порядка проведения сертификации установлено: в акте правительства Российской Федерации (2 вида сертификации); в ведомственном акте, не являющемся административным регламентом (12 видов сертификации); посредством принятия административного регламента федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение сертификации (4 вида сертификации).

Административными регламентами урегулировано большинство видов государственной сертификации. Вместе с тем отсутствуют административные регламенты в отношении 4 видов сертификации:

- выдача сертификата (свидетельства) эксплуатанта;
- выдача сертификата оператора аэродрома гражданской авиации;

¹⁰⁷ Информация о деятельности Центральной врачебно-лётной экспертной комиссии гражданской авиации и врачебно-лётных экспертных комиссий. [Электронный ресурс] <<http://www.favt.ru/deyatelnost-letnaya-ekspluatatsiya-aviacionnaya-medicina/?id=2531>> (Дата обращения: 11.04.2017).

выдача сертификатов специалиста медицинским и фармацевтическим работникам (для лиц, получивших образование в иностранных государствах);

выдача фитосанитарных сертификатов и (или) выдача карантинных сертификатов.

В отношении одного вида сертификации действует устаревший административный регламент — Административный регламент Федерального агентства по атомной энергии по исполнению государственной функции «Выдача сертификатов (разрешений) на перевозки радиоактивных материалов и ведение их реестра», утвержденный Приказом Федерального агентства по атомной энергии от 10.10.2007 № 527.

Е. Платность государственной сертификации

В большинстве случаев (12 видов сертификации) сертификация осуществляется на платной основе. В остальных случаях (6 видов сертификации) оформление государственного сертификата осуществляется без взимания платы. Все случаи взимания госпошлины относятся к сфере гражданской авиации. Плата взимается в размере 650 руб. и представляет собой пошлину за выдачу документа о соответствии требованиям федеральных авиационных правил в гражданской авиации. Кроме государственной пошлины, заявителям придется оплатить услуги центров по сертификации, которые будут проводить оценку соответствия.



Сведения о стоимости работ по оценке соответствия центров по сертификации практически отсутствуют в открытом доступе. Отдельные сведения можно почерпнуть из банка решений арбитражных судов, анализируя судебные решения по спорам между центрами по сертификации и их заказчиками. Так, согласно решению Арбитражного суда г. Москвы от 30.04.2015 по делу № А40-24058/15, центр по сертификации ФГУП ГОСНИИ ГА выполнял работы по оценке соответствия технического состояния комплекта лопастей несущего винта вертолета Ми-8 в интересах ОАО «Владивосток Авиа» за 271 400 руб. ФГУП ГОСНИИ ГА является одним из крупнейших и старейших центров по сертификации. Его выручка в 2015 г., согласно базе данных компаний СПАРК-Интерфакс, составила 1 млрд 342 млн руб.

Кроме сферы гражданской авиации, заявителям придется также предварительно обратиться за получением платных услуг в экспертные организации при оформлении фитосанитарных и карантинных сертификатов, которые используются в сфере защиты растений от распространения вредных организмов (насекомых-вредителей, возбудителей болезней животных, растений-сорняков)¹⁰⁸.



Для получения карантинного сертификата для перемещения продукции по территории России необходимо предварительно получить следующие услуги:

- а) установление карантинного фитосанитарного состояния продукции с выдачей заключения о карантинном фитосанитарном состоянии продукции;*
- б) профилактическое фитосанитарное обеззараживание складских помещений с выдачей документа, подтверждающего обеззараживание.*

Для получения фитосанитарного сертификата (в том числе реэкспортного сертификата) для экспорта продукции из России необходимо предварительно получить следующие услуги:

- а) установление карантинного фитосанитарного состояния продукции с выдачей заключения о карантинном фитосанитарном состоянии продукции;*
- б) обеззараживание подкарантинной продукции с выдачей документа, подтверждающего обеззараживание.*



Методика определения размера платы и предельные размеры платы за предоставление вышеуказанных услуг установлены Приказом Минсельхоза России от 22.03.2012 № 194. Конкретные размеры платы утверждаются подведомственными организациями.

Начиная с 01.01.2018 обеззараживание подкарантинной продукции и складских помещений должно будет осуществляться лицами, получившими соответствующую лицензию. Однако до указанного срока услугу вправе оказывать только организации, подведомственные

¹⁰⁸ Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений» (ст. 2, 21 и 29).

Россельхознадзору: 8 федеральных бюджетных учреждений и 1 федеральное казенное учреждение.

Лидером среди них является ВНИИКР. Его доходы от оказания данных услуг составили в 2015 г. 1 млрд 71 млн руб. Общее количество потребителей, воспользовавшихся услугами учреждения, составило 157 973¹⁰⁹.

В 2014 г. ВНИИКР выдал 45% всех заключений о карантинном фитосанитарном состоянии продукции от общего числа заключений, выданных всеми организациями Россельхознадзора (624 442 из 1 376 431). Соответственно, общий объем рынка услуг по установлению карантинного фитосанитарного состояния продукции можно оценить примерно 2 млрд руб. в год.

Е. Контроль и ответственность в сфере государственной сертификации

В ходе исследования не было выявлено таких видов государственной сертификации, которым соответствуют специальные виды государственного контроля, предназначенные исключительно для проверки наличия соответствующих сертификатов.

В отношении большинства видов государственной сертификации проверка наличия сертификатов осуществляется в рамках одного или нескольких видов государственного контроля (надзора), охватывающих какие-либо более общие сферы государственного управления.

Например, выдача сертификатов на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ или прекурсоров проверяется в рамках таможенного контроля и пограничного контроля. Выдача фитосанитарных сертификатов и (или) выдача карантинных сертификатов проверяется в рамках государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) и таможенного контроля. Различные виды сертификатов в сфере гражданской авиации проверяются в рамках государственного надзора в области гражданской авиации.

Также выявлены виды государственной сертификации, по отношению к которым отсутствуют какие-либо системы контроля: например, выдача российских импортных сертификатов, выдача сертифи-

¹⁰⁹ Отчет о результатах деятельности ФГБУ «ВНИИКР» и об использовании закрепленного за ним государственного имущества за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://vniikr.ru/reports>> (Дата обращения: 13.04.2017)

ката на улов водных биологических ресурсов в отношении водных биологических ресурсов и (или) рыбной и иной продукции из них, направляемой на экспорт. Наличие таких сертификатов необходимо для компетентных органов иностранных государств при экспорте продукции.

Специальные составы административных правонарушений, предусматривающие ответственность за совершение действий или осуществление деятельности без получения соответствующих государственных сертификатов, в КоАП РФ отсутствуют. Ответственность наступает в рамках общих составов административных правонарушений в соответствующих сферах: например, по ст. 11.5 КоАП РФ «Нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов» или по ст. 10.2 КоАП РФ «Нарушение порядка ввоза и вывоза подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза)».

Г. Проблемы в сфере государственной сертификации и способы их решения

1. Отсутствие системного подхода к регулированию государственной сертификации

В законодательстве Российской Федерации государственная сертификация как форма разрешительной деятельности государства имеет низкую степень регламентации.

Нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в отдельных сферах деятельности, при установлении требований о государственной сертификации не содержат четкого определения целей, задач, принципов ее проведения. Порядок организации и проведения различных видов государственной сертификации не унифицирован. Отсутствует унифицированная система статистической отчетности об объеме и качестве деятельности по проведению государственной сертификации. В отдельных случаях не выстроены механизмы осуществления контроля за соблюдением требований и условий, установленных при государственной сертификации.

Указанные обстоятельства могут привести к ситуативному установлению избыточных видов государственной сертификации, а также к дублированию данного разрешительного режима с иными разрешительными процедурами (с лицензированием, аккредитацией, регистрацией).

Для систематизации регулирования государственной сертификации необходимы закрепление в федеральном законодательстве института государственной сертификации в качестве самостоятельной формы разрешительной деятельности, определение целей, задач, содержания этой функции, установление основных положений, регламентирующих ее осуществление, системы статистического наблюдения за такой деятельностью, системы осуществления контроля за соблюдением требований и условий, установленных при сертификации.

При этом государственная сертификация должна предусматриваться только для целей оценки соответствия конкретной продукции или процесса производства конкретной продукции, а также средств производства обязательным требованиям и (или) иным установленным критериям допуска, в результате которой выдается сертификат для удостоверения такого соответствия перед третьими лицами. Виды сертификации, не соответствующие настоящему определению, предлагается перевести под иные разрешительные режимы.

Отдельное внимание следует обратить на квалификацию разрешений, используемых для допуска к эксплуатации производственных объектов и транспортных средств (выдача сертификата летной годности воздушного судна, обязательная сертификация аэропортов и аэродромов). В аналогичных случаях в других сферах государственного управления используются иные разрешительные режимы: *классификация и освидетельствование* для морских и речных судов, маломерных судов, спортивных парусных судов; *технический осмотр* для самоходных машин и других видов техники; *утверждение декларации безопасности гидротехнического сооружения*; *выдача заключений* о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений организаций, осуществляющих деятельность, связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, и проч.

Таким образом, к настоящему времени в законодательстве Российской Федерации не выработался какой-либо один преобладающий разрешительный режим для целей допуска к эксплуатации производственных объектов, транспортных средств и иных механизмов и для их периодического освидетельствования. Предлагаем для всех подобных случаев использовать механизм государственной сертификации (с перспективой передачи таких функций по выдаче сертификатов аккредитованным частным организациям).

По результатам настоящего исследования предлагается сохранить 8 видов государственной сертификации. Иные виды сертификации предлагается перевести под иные разрешительные режимы — в том числе 5 видов сертификации предлагается перевести под режим лицензирования. Для переименования видов государственной сертификации необходимо установить длительный переходный период. Однако новые виды государственной сертификации должны устанавливаться с учетом приведенного выше определения.

2. Недостаточное нормативно-правовое регулирование в отношении отдельных видов сертификации

В настоящее время порядок государственной сертификации урегулирован актами правительства только в отношении 11% видов сертификации (2 вида). В остальных случаях порядок урегулирован на ведомственном уровне. При этом в 4 случаях порядок урегулирован только в форме принятия административного регламента.

Для 1 вида сертификации отсутствует надлежащее законодательное основание (обязательная сертификация юридических лиц, осуществляющих медицинское освидетельствование авиационного персонала гражданской авиации). Кроме того, данный вид сертификации дублируется лицензированием медицинской деятельности.

Необходимо внести изменения как в законодательные, так и в подзаконные акты, устраняющие указанные выше правовые проблемы.

3. Отсутствие административных регламентов в отношении отдельных видов сертификации

В отношении 4 видов государственной сертификации не приняты административные регламенты. Один административный регламент устарел в связи с передачей функций по сертификации иному органу. Необходимо принятие административных регламентов в отношении всех видов государственной сертификации.

4. Отсутствие правовых оснований для обязательного обращения заявителей за получением платных услуг сторонних компаний в рамках отдельных видов государственной сертификации

В рамках исследования выявлены случаи, когда заявителям для получения сертификатов необходимо предварительно получить платные услуги по подтверждению соответствия у третьих лиц, и данные

случаи не включены в «Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг...», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352.

Прежде всего, это касается платных услуг для целей сертификации в сфере гражданской авиации. Механизм допуска к проведению работ по подтверждению соответствия организаций нормативно не урегулирован. Предусмотренный механизм аккредитации на практике не применяется. В результате не обеспечивается конкурентный характер предоставления соответствующих услуг. Ценообразование на услуги по подтверждению соответствия не носит открытый характер и нормативно не урегулировано.

Порядок предоставления таких услуг должен быть подчинен требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352, как того требует Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

§ 2.8. Ведение учетов, имеющих разрешительный характер

А. Содержание полномочий по ведению разрешительных учетов

Нормативно-правовые акты Российской Федерации устанавливают ряд полномочий органов власти и Банка России по формированию и ведению различных государственных информационных ресурсов. По своей правовой природе указанные информационные ресурсы могут быть разделены на три основные группы:

1) учеты, формирование которых производится по результатам осуществления иных разрешительных полномочий: лицензирования, регистрации, аккредитации, аттестации и т.д. (так называемые вспомогательные учеты);

2) учеты, в которые включаются сведения об объектах или фактах, имеющих значение для внутренней организации деятельности органов власти, — например, реестр федерального имущества или реестр контрактов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (так называемые внутренние учеты);

3) учеты, которые не связаны с какими-либо иными разрешительными полномочиями, однако внесение сведений в которые само по

себе имеет разрешительный характер (так называемые разрешительные учеты).



Яркими примерами разрешительных учетов могут служить реестры уполномоченных экономических операторов, таможенных представителей, таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов, владельцев магазинов беспошлинной торговли¹¹⁰.

Внесение сведений о хозяйствующем субъекте в данные реестры не связано с какой-либо иной разрешительной функцией. Напротив, само включение сведений в указанные информационные ресурсы является допуском лица к соответствующей деятельности, предоставляемым только при соответствии заявителя ряду обязательных требований.

Федеральные нормативно-правовые акты содержат указание на **48 видов** учетов, имеющих разрешительный характер. Примерами наиболее массовых учетов, внесение сведений в которые имеет разрешительный характер и изменяет правовой статус субъекта (объекта), являются: а) государственный охотхозяйственный реестр; б) реестр заключений экспертизы промышленной безопасности; в) Единый реестр выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме; г) государственный кадастровый учет недвижимого имущества; д) пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров; е) учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания.



В 2015 г. Росжелдором осуществлен учет в отношении 1,2 млн грузовых вагонов (включая 28 тыс. новых), 3,5 тыс. пассажирских вагонов локомотивной тяги (включая 242 новых) и 1,8 тыс. локомотивов. По причине исключения из эксплуатации пономерной учет был осуществлен в отношении 98 тыс. грузовых вагонов¹¹¹.

¹¹⁰ Данные реестры предусмотрены Таможенным кодексом Таможенного союза (ст. 12, 18, 23, 28, 33) и Федеральным законом от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 60, 66, 69, 75, 81, 85).

¹¹¹ Годовой отчет Федерального агентства железнодорожного транспорта за 2015 г. [Электронный ресурс] <http://www.roszeldor.ru/media/godovoy_otchet_roszheldor_2015_god.pdf> (Дата обращения: 27.03.2017)

В 2015 г. Ростехнадзор внес в соответствующий реестр 373,5 тыс. заключений экспертизы промышленной безопасности, основную часть из которых (319,5 тыс.) составили заключения на технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах¹¹².

Но даже среди столь массовых учетов особо выделяется государственный кадастровый учет. По состоянию на 13 ноября 2016 г. на данном учете стояло 110,1 млн объектов недвижимости, в том числе 69,7 млн земельных участков, 35,6 млн зданий, 4,3 млн сооружений и 0,5 млн объектов незавершенного строительства¹¹³. В течение всего 2015 г. было совершено 48,7 млн учетных действий¹¹⁴.

Следует отметить, что федеральное законодательство не содержит какого-либо определения понятия, целей, задач, принципов ведения разрешительных учетов. Правила осуществления действий по внесению сведений в различные информационные ресурсы не унифицированы, а в отдельных случаях такие правила не установлены.

Основными признаками деятельности по ведению учетов, позволяющими охарактеризовать ее как разрешительную, являются следующие:

а) установление законодательными актами Российской Федерации, что внесение (включение) сведений в отдельные реестры, регистры, кадастры, учеты является обязательным условием для осуществления определенных действий или деятельности;

б) субъектами деятельности по ведению разрешительных учетов являются уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные ими организации, Банк России;

в) объектами деятельности по ведению разрешительных учетов являются физические и юридические лица, документы, а также хозяй-

¹¹² Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2015 г. [Электронный ресурс] <http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/> (Дата обращения: 27.03.2017)

¹¹³ Публичная кадастровая карта: раздел «Справочные данные», подраздел «Сведения ПКК». [Электронный ресурс] <<https://pkk5.rosreestr.ru/#>> (Дата обращения: 27.03.2017)

¹¹⁴ Отчет о результатах деятельности ФГБУ «ФКП Росреестра» и об использовании закрепленного за ним государственного имущества за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://bus.gov.ru/pub/agency/210273/reports>> (Дата обращения: 27.03.2017)

ственные объекты различного рода (объекты недвижимости, транспортные средства, продукция), в отношении которых осуществляется государственное регулирование;

г) содержание деятельности по ведению разрешительных учетов в большинстве случаев аналогично лицензированию или государственной регистрации.

Так, одна группа полномочий по внесению сведений в разрешительные учеты представляет собой дозволение юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю осуществлять конкретный вид предпринимательской или иной экономической деятельности. Данное дозволение предоставляется для предотвращения возможного ущерба правам и законным интересам физических и юридических лиц (включая публично-властные образования). Таким образом, ведение таких разрешительных учетов равнозначно лицензированию.



Яркий пример: внесение сведений в Единый федеральный реестр туроператоров. Согласно ст. 4.1 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» запрещается: 1) осуществление туроператорской деятельности юридическим лицом, сведения о котором отсутствуют в Едином федеральном реестре туроператоров; 2) осуществление туроператором деятельности в определенной сфере туризма (въездной туризм, выездной туризм, внутренний туризм), сведения о которой в отношении такого туроператора отсутствуют в данном реестре.

Примером полномочий по внесению сведений в разрешительные учеты, аналогичных лицензированию, является также внесение сведений в: государственный реестр микрофинансовых организаций; государственный реестр бюро кредитных историй; государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности; реестры лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, и ряд других.

Другая группа полномочий по внесению сведений в разрешительные учеты представляет собой признание существования физических или юридических лиц, их объединений, объектов гражданских прав, документов с соответствующим предоставлением физическим и юридическим лицам специальных прав осуществлять деятельность или

совершать отдельные действия. Другими словами, включение в соответствующие учеты представляет собой государственную регистрацию разрешительного характера.



Показательным примером может служить реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Согласно ч. 5 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» данные структурные подразделения приобретают правоспособность на территории Российской Федерации со дня внесения Минюстом России их в соответствующий реестр. Внесение сведений носит разрешительный характер: в нем может быть отказано, если цели и задачи создания филиала или представительства противоречат Конституции и законодательству России, создают угрозу ее суверенитету, территориальной неприкосновенности и национальным интересам.

Для сравнения можно отметить, что отделение международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций подлежит не внесению в реестр, а государственной регистрации.

Примером полномочий по внесению сведений в разрешительные учеты, аналогичных государственной регистрации, является внесение сведений в: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства; государственные реестры различных саморегулируемых организаций; реестры объединений субъектов страхового дела; Единый реестр выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, а также ряд других.

В. Субъекты (объекты), сведения о которых вносятся в разрешительные учеты

В подавляющем большинстве случаев разрешительное внесение сведений в государственные информационные ресурсы осуществляется в отношении лиц, являющихся хозяйствующими субъектами (77%). В ограниченном объеме данная форма разрешительной деятельности используется в отношении лиц, не являющихся хозяй-

ствующими субъектами, персонала, документов и отдельных категорий хозяйственных объектов (объектов недвижимости, транспортных средств и продукции). Статистические данные о типах субъектов и объектов, сведения о которых вносятся в разрешительные учеты, приведены в *табл. 42*.

Таблица 42. Типы субъектов и объектов, сведения о которых вносятся в разрешительные учеты

Тип субъекта или объекта, сведения о котором вносятся в разрешительный учет	Количество учетов	
	ед.	%
Лицо, не являющееся хозяйствующим субъектом	1	2
Лицо, являющееся хозяйствующим субъектом	37	77
Персонал	1	2
Объекты недвижимости (права на них)	4	8
Транспортные средства (права на них)	1	2
Продукция	1	2
Документ	3	6
Всего	48	100

С. Органы, осуществляющие внесение сведений в разрешительные учеты

Полномочиями по внесению сведений в разрешительные учеты обладают преимущественно федеральные органы исполнительной власти, подведомственные им организации и Банк России. Согласно нормативно-правовым актам, принятым на федеральном уровне, органы субъектов РФ обладают соответствующими полномочиями только в отношении 2 учетов, имеющих разрешительный характер. Случаев осуществления данных полномочий органами местного самоуправления выявлено не было. Статистические данные о распределении разрешительных учетов по типам ведущих их органов и организаций приведены в *табл. 43*.

Полномочия по ведению разрешительных учетов органами субъектов Российской Федерации представлены в *табл. 44*.

Федеральные государственные учреждения обладают полномочиями по ведению только двух разрешительных учетов. ФБУ «Феде-

ральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» осуществляет государственный кадастровый учет недвижимого имущества. ФКУ «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации» производит постановку на специальный учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями.

Таблица 43. Органы, осуществляющие внесение сведений в разрешительные учеты

Органы, осуществляющие внесение сведений в разрешительные учеты	Количество учетов	
	ед.	%
Внесение сведений осуществляется только ФОИВ	36	75
Внесение сведений осуществляется только организациями, подведомственными ФОИВ	2	4
Внесение сведений осуществляется Банком России	8	17
Внесение сведений осуществляется только органами субъектов РФ	1	2
Внесение сведений осуществляется органами власти двух уровней власти	1	2
Всего	48	100

Таблица 44. Ведение разрешительных учетов органами субъектов РФ

№ п/п	Полномочия по ведению учетов	Ведение разрешительных учетов	
		федеральными органами	органами субъектов РФ
1	Внесение сведений об охотничьих билетах в государственный охотхозяйственный реестр	Нет	Да (собственные полномочия)
2	Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду	Да (Росприроднадзор)	Да (собственные полномочия)

D. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок внесения сведений в разрешительные учеты

Внесение сведений в разрешительные учеты должно осуществляться при наличии прямого указания в международном договоре

(в принятых для его исполнения актах международных организаций) или в федеральном законе. В ходе исследования надлежащее нормативное основание было выявлено в отношении **45 учетов** (93,8%). Оно отсутствует в отношении следующих 3 функций:

а) внесение сведений в Реестр субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти;

б) внесение сведений о заводе в Реестр проектируемых, строящихся, реконструируемых и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов, расположенных на территории Российской Федерации;

в) пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров.



Наличие Реестра субъектов, осуществляющих добычу нефти, и Реестра нефтеперерабатывающих заводов законодательно не предусмотрено. Их формирование и ведение осуществляет Минэнерго России на основании постановлений Правительства РФ от 21.12.2009 № 1039 и от 17.02.2011 № 90. Наличие соответствующего субъекта или объекта в данных реестрах является обязательным условием подключения их к магистральным нефтепроводам. По состоянию на март 2017 г. в реестр субъектов, осуществляющих добычу нефти, было включено 332 организации¹¹⁵, а в реестр нефтеперерабатывающих заводов — 81 объект¹¹⁶.

Подробное правовое регулирование порядка внесения сведений в разрешительные учеты имеется в отношении **47 функций**, т.е. 97,9% общего количества. Наиболее подробное регулирование установлено на уровне: федерального закона (федеральных законов) (4 функции), постановления правительства РФ (7 функций), актов федеральных органов исполнительной власти и Банка России (36 функций).

В федеральных нормативно-правовых актах отсутствует подробный порядок ведения только одного разрешительного учета — Еди-

¹¹⁵ Реестр субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти. [Электронный ресурс] <<http://minenergo.gov.ru/opendata/7705847529-merf00102>> (Дата обращения: 28.03.2017)

¹¹⁶ Реестр проектируемых, строящихся и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации. [Электронный ресурс] <<http://minenergo.gov.ru/opendata/7705847529-reestrmpz>> (Дата обращения: 28.03.2017)

ного государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков.

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 38 функций по внесению сведений в разрешительные учеты. Среди них данные документы фактически приняты в отношении 25 функций (66%), отсутствуют в отношении 13 функций (34%).

В отношении 10 информационных ресурсов, внесение сведений в которые носит разрешительный характер, принятие федеральных административных регламентов не предусмотрено. Ведение 9 учетов осуществляется Банком России или подведомственными органам власти организациями, на которые Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется. Ведение еще одного учета является собственным полномочием органов субъектов Российской Федерации.

Е. Платность внесения сведений в разрешительные учеты

За осуществление действий по внесению сведений в разрешительные учеты в отдельных случаях предусмотрено взимание государственной пошлины. Статистические данные о взимании платы за исполнение указанных функций приведены в *табл. 45*.

Таблица 45. Данные о взимании платы за внесение сведений в разрешительные учеты

Наличие платы за внесение сведений в разрешительные учеты	Количество учетов	
	ед.	%
Наличие государственной пошлины	13	27
Наличие иной платы	1	2
Плата отсутствует	33	69
Четкое регулирование отсутствует	1	2
Всего	48	100

Почти все случаи взимания государственной пошлины связаны с внесением сведений о НКО в государственные реестры саморегулируемых организаций (таких учетов насчитывается 11 ед.). Размер

пошлины составляет 6500 руб. Остальные 2 случая взимания пошлины связаны с внесением сведений в государственный реестр микрофинансовых организаций (1500 руб.) и государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (100 000 руб.).

Иная плата, не являющаяся государственной платой, предусмотрена за включение сведений в Государственный кадастр гражданско-го и служебного оружия и патронов к нему. Согласно п. 14 Положения о ведении и издании данного кадастра¹¹⁷ заявитель оплачивает работы по сертификации модели оружия (типа патрона). В случае успешного прохождения сертификации сведения о модели оружия или типе патрона вносятся в кадастр.

Четкое регулирование отсутствует применительно к внесению сведений об НКО в государственный реестр СРО актуариев. Как отмечалось выше, по общему правилу за внесение сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций взимается государственная пошлина. Однако отраслевое регулирование, посвященное СРО актуариев, не содержит какого-либо упоминания о взимании пошлины за внесение сведений в государственный реестр данных саморегулируемых организаций.

Ф. Контроль и ответственность в сфере ведения разрешительных учетов

В законодательстве не были обнаружены разрешительные учеты, в отношении которых нормативно предусмотрено наличие видов государственного контроля (надзора), предназначенных исключительно для проверки выполнения обязанности по внесению сведений в учет.

Однако довольно многочисленны ситуации, в которых соблюдение требования о внесении сведений в разрешительный учет проверяется в рамках видов государственного контроля (надзора), охватывающих какую-либо широкую сферу общественных отношений.

Например, выполнение требования о внесении сведений о туроператоре в Единый федеральный реестр туроператоров проверяется в рамках государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма.

¹¹⁷ Постановление Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

Внесение заключения экспертизы промышленной безопасности в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности (являющееся условием использования данного заключения) может быть проверено в рамках государственного надзора в области промышленной безопасности.

Постановка объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет контролируется в рамках различных видов государственного экологического надзора.

В то же время довольно распространены случаи, когда внесение сведений в разрешительный учет не является предметом какого-либо государственного контроля. В этих ситуациях данное действие является основанием для получения другого разрешения либо вообще обуславливает возможность лица обращаться в органы власти или отдельные организации.

Например, постановка объекта недвижимости на кадастровый учет не является предметом какого-либо вида государственного контроля. Однако она выступает обязательным условием для осуществления государственной регистрации прав на объект недвижимости.

Другой пример: внесение сведений в Реестр нефтеперерабатывающих заводов. Формально внесение сведений о заводе в реестр необязательно. Однако для подключения завода к магистральному трубопроводу собственник или иной законный владелец завода обязан представить в организацию трубопроводного транспорта (ПАО «Транснефть», являющееся естественной монополией) выписку о включении данного завода в реестр. Это делает внесение сведений в реестр фактически необходимым, поскольку не учтенный в реестре НПЗ лишается источника поставок сырья, и его производственная деятельность ограничивается или блокируется¹¹⁸.

В некоторых случаях обязательность внесения сведений в учеты как условие осуществления определенных действий или деятельности обеспечивается через наличие мер ответственности. Например, административная ответственность предусмотрена за осуществление туроператорской деятельности лицом, сведения о котором отсутствуют в Едином федеральном реестре туроператоров (ст. 14.51 КоАП РФ),

¹¹⁸ *Гаврилина Е.А.* Государственное регулирование подключения объектов нефтедобычи и нефтеперерабатывающих заводов к магистральным трубопроводам // Предпринимательское право. 2015. № 1. С. 60–65.

за совершение таможенных операций от имени декларанта или других заинтересованных лиц лицом, не включенным в реестр таможенных представителей (ст. 16.23 КоАП РФ), и в некоторых иных случаях.

Вместе с тем разрешительных учетов, обязательность которых обеспечивается наличием мер ответственности, меньшинство, и количество случаев привлечения к ответственности по соответствующим статьям КоАП незначительно. Исключение составляет учет иностранных граждан по месту пребывания. Нарушения правил данного учета имеют массовый характер со стороны как мигрантов, так и принимающих их российских граждан и организаций, что порождает большое количество судебных дел по данному вопросу. Типичными примерами являются ситуации, описанные в следующих судебных решениях.

Постановление Верховного Суда РФ от 15.08.2016 № 5-АД16-93



19 ноября 2015 г. сотрудниками полиции был выявлен гражданин Республики Молдова Мазуренко О., который, прибыв в Российскую Федерацию 12 августа 2015 г. в порядке, не требующем получения визы, в течение 7 рабочих дней со дня прибытия в г. Москву на миграционный учет не встал. Постановлением судьи Чертановского районного суда г. Москвы Мазуренко О. подвергнут административному наказанию в виде штрафа в размере 5000 руб. с выдворением за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда.

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.09.2014 по делу № А31-873/2014



15 января 2014 г. инспектором УФМС России по Костромской области было установлено, что ООО «Хан-Фа», являясь приглашающей и принимающей стороной У Инпин, гражданина Китая, прибывшего в Россию 24 марта 2013 г., не исполнило обязанность принимающей стороны — не представило в орган миграционного учета не позднее 7 рабочих дней со дня прибытия соответствующее уведомление.

Директор ООО пояснил, что с 2011 г. общество является принимающей стороной и работодателем гражданина Китая У Инпин. 1 февраля 2013 г. данный гражданин убыл в отпуск в Китай и вернулся в Кострому 24 марта 2013 г., после чего продолжил работать в обще-

стве. Должностные лица ООО не знали о возникновении у общества обязанности уведомить ФМС России о повторном прибытии У Ин-пин при наличии у него регистрации по месту пребывания сроком действия до 30 декабря 2013 г.

Постановлением начальника УФМС России обществу было назначено административное наказание в виде штрафа в размере 400 000 руб. Судебными решениями законность постановления была подтверждена, но размер штрафа снижен до 50 000 руб.

Однако не менее часто ответственность за неисполнение обязанности по внесению сведений в разрешительный учет не предусмотрена. Это связано с тем, что осуществить ряд действий до внесения сведений в учет либо фактически невозможно, либо возможно по факту, но такие действия не будут иметь юридической значимости.

Примером первой ситуации является Реестр банков, иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов, который ведет ФТС России. Банковская гарантия будет принята таможенным органом, только если выдавший ее банк (иная кредитная организация) включен в данный реестр.

Примером второй ситуации являются различные государственные реестры СРО, членство в которых имеет обязательный характер. Ряд лиц (например, арбитражные управляющие, оценщики, аудиторы, кадастровые инженеры) вправе осуществлять профессиональную деятельность, только будучи членами отраслевых саморегулируемых организаций, которые внесены в специализированные государственные реестры. Указанные лица, осуществляющие профессиональную деятельность, могут стать членами иных СРО, не включенных в данные реестры. Однако это не будет засчитано как исполнение обязанности состоять в саморегулируемой организации и не создаст формальную возможность осуществлять профессиональную деятельность.

Г. Проблемы в сфере ведения учетов, имеющих разрешительный характер

1. Отсутствие системного подхода к осуществлению деятельности по ведению разрешительных учетов

Наименование рассматриваемых полномочий по внесению сведений в государственные информационные ресурсы не соответствует содержа-

нию указанных полномочий. Исходя из формулировок, установленных в нормативно-правовых актах, органы власти, подведомственные им организации и Банк России осуществляют юридически значимый учет субъектов и объектов. Однако по своей сути данные «учетные» функции представляют собой разрешительные полномочия.

По своему содержанию они аналогичны лицензированию, государственной регистрации, аккредитации, аттестации и сертификации. Статистические данные о предлагаемых изменениях типа разрешительных полномочий представлены в *табл. 46*.

Таблица 46. Данные о предлагаемых изменениях типа разрешительных полномочий

Тип разрешительного полномочия, на который должно быть заменено полномочие по внесению сведений в государственный информационный ресурс	Количество функций	
	ед.	%
Лицензирование	11	23
Государственная регистрация	33	69
Аккредитация	1	2
Аттестация	2	4
Сертификация	1	2

После изменения типа разрешительного полномочия в отношении рассматриваемых функций должны быть применены стандартные меры унификации, предусматривающие законодательное закрепление: 1) закрытого перечня видов лицензирования, регистрации и т.д.; 2) единообразных правил осуществления разрешительной деятельности; 3) требования об организации статистического наблюдения за объемом и качеством деятельности по выдаче разрешений.

2. Отсутствие надлежащего нормативного основания в отношении отдельных функций по ведению разрешительных учетов

Федеральные законы не содержат указания на необходимость ведения 3 учетов, внесение сведений в которых имеет разрешительный характер. Данными учетами являются: 1) Реестр субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти; 2) Реестр проектируемых, строящихся, реконструируемых и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов, расположенных на

территории Российской Федерации; 3) пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров.

В отношении данных функций должно быть принято решение о целесообразности или нецелесообразности сохранения разрешительного характера. Если данные разрешительные полномочия будут оценены как необходимые, в законодательные акты должны быть внесены изменения, устанавливающие необходимость реализовывать данные функции.

При этом полномочия «внесение сведений в реестр» и «пономерной учет» должны быть заменены на «регистрацию», поскольку во всех указанных выше случаях речь идет о признании государством существования определенного субъекта или объекта с последующим изменением их правового статуса.

3. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества видов разрешительных учетов

Во-первых, в отношении 7 разрешительных учетов наличие административных регламентов не предусмотрено, так как ведение данных информационных ресурсов осуществляется Банком России, на деятельность которого Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяется.

Данный подход является неоправданным, так как по своей сути административная деятельность подразделений Банка России по ведению разрешительных учетов не отличается от аналогичной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

§§ *В отношении двух разрешительных учетов, ведение которых осуществляет Банк России, ранее действовали административные регламенты. Данными учетами являются Государственный реестр бюро кредитных историй (ведение осуществлял ФСФР) и Реестр объединений субъектов страхового дела (формировал Минфин России). Соответствующие регламенты в настоящее время признаны утратившими силу.*

В отношении еще двух учетов (Государственный реестр микрофинансовых организаций и Государственный реестр СПО кредитных кооперативов) ФСФР России разработала проекты административных регламентов, которые приняты не были.

Во-вторых, в отношении 15 функций по внесению сведений в государственные информационные ресурсы административные регламенты отсутствуют, несмотря на наличие законодательного требования об их наличии.

В связи с изложенным необходимо распространить действие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» на деятельность Банка России с последующим принятием административных регламентов в отношении ведения разрешительных учетов. Также необходимо принятие административных регламентов в отношении тех функций по ведению разрешительных учетов, применительно к которым данные нормативно-правовые акты не приняты.

§ 2.9. Государственная экспертиза

А. Понятие и сущность государственной экспертизы

Государственная экспертиза как форма разрешительной деятельности имеет относительно ограниченное распространение в системе государственного управления. Она применяется для решения наиболее сложных вопросов, связанных с необходимостью проведения предварительной, т.е. до начала осуществления деятельности (совершения действия), комплексной и компетентной оценки возможности соблюдения соответствия намечаемой деятельности обязательным требованиям, или вопросов, связанных с необходимостью подтверждения соответствия предмета экспертизы таким требованиям. Процедуры государственной экспертизы в силу специфики и сложности исследуемых вопросов связаны с необходимостью привлечения значительных материальных ресурсов, времени и интеллектуального потенциала проводящих экспертизу лиц.

Термин «экспертиза» этимологически восходит к латинскому слову *expertus* — опытный¹¹⁹. Под экспертизой принято понимать исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения. Вопросы, разрешаемые в результате экспертизы, отличаются высокой степенью неопределенности.

¹¹⁹ Краткий словарь иностранных слов / сост. С.М. Локшина. 3-е изд. М., 1971.

Экспертизы, обязательность проведения которых установлена законами и ответственность за организацию и (или) проведение которых возложена на государственные органы (органы местного самоуправления), следует квалифицировать как государственные или муниципальные экспертизы, а процедуры их осуществления — как административные процедуры, влекущие за собой юридически значимые последствия.

Наиболее разработан институт государственной экспертизы в судебно-процессуальной сфере. Действует отдельный Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». И.В. Загребина указывает, что теоретическое развитие в правовой доктрине Российской Федерации институт экспертизы получил также только в части судебной экспертизы. Внесудебная экспертиза практически не изучена, что приводит к правовым коллизиям в законодательстве Российской Федерации и к спорным ситуациям в юридической практике¹²⁰.

Судебные экспертизы не имеют разрешительного характера, поэтому рассматриваться в настоящем исследовании не будут. При этом предлагается использовать разработанное и нормативно закрепленное понятие «судебная экспертиза» для конструирования понятия «государственная экспертиза», применяемого в рамках осуществления разрешительной деятельности государства. Под ней предлагается понимать **разрешительный режим, заключающийся в проведении исследований и дачи заключения экспертом, группой экспертов или экспертной организацией по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертами или экспертной организацией нормативно-правовыми или распорядительными актами уполномоченных органов. Положительное экспертное заключение является необходимым условием для осуществления деятельности или совершения действий.**

С тем, что государственная экспертиза может иметь разрешительное значение и, соответственно, является формой разрешительной деятельности, согласны Л.К. Терещенко, Н.А. Игнатюк, Ю.К. Валяев, А.Ф. Ноздрачев¹²¹.

¹²⁰ Загребина И.В. Институт государственной религиоведческой экспертизы и его значение в механизме гарантирования свободы совести и свободы вероисповедания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 32–34.

¹²¹ Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах // СПС «Консультант+». М., 2007; Валяев Ю.К. Метод разрешения

Законодательные акты упоминают о 29 видах экспертизы, которые относятся к разрешительной деятельности¹²². Отдельный федеральный закон посвящен только государственной экологической экспертизе¹²³. Для иных видов государственных экспертиз действует разрозненное и несистематизированное регулирование.

Следует выделить 4 вида экспертизы в зависимости от степени их самостоятельности по отношению к иным разрешениям.

Первый вид — *экспертиза, имеющая непосредственное разрешительное значение*. Она представляет собой полностью независимую экспертизу, результаты которой имеют самостоятельное разрешительное значение по отношению к иным разрешениям. Прохождение таких видов экспертиз является достаточным для осуществления деятельности, представляющей собой предмет экспертизы. Предоставление каких-либо иных разрешений для осуществления деятельности не требуется.



Примером такой экспертизы является государственная экспертиза запасов полезных ископаемых. Данная экспертиза, кроме экспертизы участков недр местного значения, проводится подведомственным Роснедрам федеральным бюджетным учреждением «Росгеолэкспертиза». Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов (ст. 29 Закона РФ «О недрах»).

Второй вид — *экспертиза, имеющая опосредованное разрешительное значение*. Ее можно охарактеризовать как экспертизу, результаты

в административном праве России. М., 2009. С. 15; 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.

¹²² Экспертиза также является распространенным мероприятием государственного или муниципального контроля (надзора). Примерами таких экспертиз могут являться экспертиза при осуществлении лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, экспертиза информационной продукции. Данные виды экспертиз в настоящем исследовании не рассматриваются.

¹²³ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

которой не имеют самостоятельного разрешительного значения, но обуславливают возможность предоставления иной (основной) государственной услуги разрешительного характера. Проведение такой экспертизы обеспечивается самим заявителем заблаговременно до обращения за получением основной государственной услуги. Впоследствии положительное экспертное заключение в отношении намечаемой деятельности является одним из оснований, позволяющим обратиться за получением одной или нескольких иных государственных услуг. Кроме того, помимо использования положительного экспертного заключения для получения иных государственных услуг, наличие такого заключения у хозяйствующего субъекта может являться самостоятельным предметом проверки при осуществлении государственного контроля (надзора).



Например, положительное экспертное заключение проектной документации объекта капитального строительства позволяет заявителю обратиться за получением разрешения на строительство. В общем случае (кроме проектной документации на специальные ведомственные объекты Минобороны, Росатома и т.д.) государственная экспертиза проводится ФАУ «Главгосэкспертиза» или органами исполнительной власти субъекта РФ (подведомственными им государственными учреждениями).



В 2015 г. ФАУ «Главгосэкспертиза» выдало 6320 заключений государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий¹²⁴.

Третий вид — *вспомогательная внешняя экспертиза*. Это также экспертиза, результаты которой не имеют самостоятельного разрешительного значения, но обуславливают возможность предоставления иной (основной) государственной услуги разрешительного характера. Однако такая экспертиза проводится только в связи с обращением за получением основной государственной услуги и после такого обращения. Орган, который предоставляет государственную услугу, поручает проведение данной экспертизы либо другим организациям (в том

¹²⁴ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2016. М.: Изд. дом РСПП, 2017. С. 96.

числе своим подведомственным учреждениям), либо созданной таким органом экспертной комиссии (совету) с включением в ее состав независимых экспертов, либо назначенным данным органом внештатным экспертам. Такие экспертизы назначаются после обращения заявителя за предоставлением ему основной государственной услуги.

Четвертый вид — *вспомогательная внутренняя экспертиза*. Ее содержание в целом аналогично третьему виду экспертизы: результаты не имеют самостоятельного разрешительного значения, но обуславливают возможность предоставления иной государственной услуги разрешительного характера, при этом экспертиза проводится только в связи с обращением за получением основной государственной услуги. Однако проведение такой экспертизы осуществляется самими государственными гражданскими служащими, предоставляющими основную государственную услугу.

Признаки различных видов экспертиз схематично представлены в табл. 47.

Таблица 47. Виды экспертиз и их признаки

Признаки	Экспертиза, имеющая непосредственное разрешительное значение	Экспертиза, имеющая опосредованное разрешительное значение	Вспомогательная внешняя экспертиза	Вспомогательная внутренняя экспертиза
Самостоятельное значение — проведение экспертизы административно не связано с предоставлением иных государственных услуг	+	+	—	—
Непосредственный разрешительный характер	+	—	—	—
Проведение экспертизы самостоятельными органами и организациями	Неприменимо	Неприменимо	+	—
Число экспертиз	8	6	12	3

Вспомогательная внутренняя экспертиза по своей сути является лишь одной из административных процедур в рамках исполнения

самостоятельной государственной услуги. Таких экспертиз, упоминаемых в законодательных актах, выявлено 3 вида: 1) экспертиза предложений о присвоении наименований географическим объектам и о переименовании географических объектов; 2) государственная экспертиза внешнеэкономических сделок; 3) правовая экспертиза документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на недвижимость. В настоящем исследовании такие экспертизы не рассматриваются, так как они не имеют никакого самостоятельного разрешительного значения.

Вспомогательных внешних экспертиз, указанных в законодательных актах, выявлено 12 видов. Например, к ним относятся: государственная экспертиза культурных ценностей, заявленных к вывозу; государственная религиоведческая экспертиза; государственная экспертиза декларации безопасности гидротехнического сооружения.

Большинство таких экспертиз (7 из 12) отнесены к необходимым и обязательным услугам, указанным в постановлении Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352. Все экспертизы, являющиеся необходимыми и обязательными услугами, проводятся либо организациями, прошедшими специальные процедуры допуска к такой деятельности (аккредитация), либо подведомственными учреждениями органа, уполномоченного на предоставление основной государственной услуги.

Статуса необходимых и обязательных услуг не имеют: государственная религиоведческая экспертиза; аккредитационная экспертиза в сфере образования; экспертиза заявки на выдачу патента; экспертиза качества лекарственного средства и экспертиза отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата; экспертиза иностранных ученых степеней и иностранных ученых званий.

Указанные виды экспертиз, как и внутренние вспомогательные экспертизы, являются одной из административных процедур в рамках исполнения самостоятельной государственной услуги: регистрация религиозных организаций; аккредитация образовательных организаций; получение патента на изобретение, полезную модель или промышленный образец; регистрация лекарственных средств; выдача свидетельства о признании ученых степеней и ученых званий, полученных в иностранном государстве. Расходы на проведение вспомога-

тельных внешних экспертиз, не включенных в перечень необходимых и обязательных услуг, покрываются за счет или увеличенной пошлины за предоставление основных государственных услуг (например, при регистрации лекарственных средств, аккредитации образовательных организаций¹²⁵), или бюджетных средств (например, государственная религиозно-ведческая экспертиза).

Все вспомогательные внешние экспертизы не имеют самостоятельного разрешительного характера, поэтому также выводятся за рамки настоящего исследования.

Авторами было обнаружено 8 экспертиз, которые имеют непосредственное разрешительное значение. Среди них наиболее важными и (или) массовыми являются: 1) государственная экологическая экспертиза; 2) медико-социальная экспертиза; 3) военно-врачебная экспертиза; 4) государственная экспертиза запасов полезных ископаемых; 5) экспертиза проектов геологического изучения недр.

Также было выявлено 6 экспертиз, имеющих опосредованное разрешительное значение, среди которых наиболее важными являются: 1) государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий; 2) государственная историко-культурная экспертиза; 3) ветеринарно-санитарная экспертиза; 4) экспертиза промышленной безопасности.

Дальнейший анализ института государственных экспертиз будет включать исследование только экспертиз, имеющих непосредственное или опосредованное разрешительное значение.

В. Объекты экспертизы

Объектами экспертизы чаще всего (10 видов экспертиз из 14) выступает какая-либо документация: проектная документация, землеустроительная документация, документация на консервацию или ликвидацию опасных производственных объектов, различные виды деклараций, обоснование безопасности и т.д.

Также объектом экспертизы могут выступать продукция (ветеринарно-санитарная экспертиза), объекты культуры (государственная

¹²⁵ Например, за аккредитацию по основным образовательным программам высшего образования взимается государственная пошлина в размере 100 000 руб. за каждую включенную в свидетельство о государственной аккредитации укрупненную группу специальностей и направлений подготовки.

экспертиза культурных ценностей, заявленных к вывозу), состояние здоровья граждан (медико-социальная экспертиза, военно-врачебная экспертиза). Предметом экспертизы по вопросам космической деятельности могут выступать различные объекты.

С. Органы, осуществляющие организацию и (или) проведение экспертизы

Проведение одного вида экспертизы (государственная экспертиза землеустроительной документации) осуществляется непосредственно государственным органом¹²⁶. Такая экспертиза проводится самими государственными гражданскими служащими, что является их должностными обязанностями.

Проведение экспертизы может осуществляться на базе государственного органа или органа местного самоуправления. Это означает, что уполномоченным органом создается экспертная комиссия с включением в ее состав как государственных гражданских служащих (муниципальных служащих), так и независимых экспертов. Экспертная комиссия работает независимо, а уполномоченный орган выполняет функции аппарата, обеспечивающего работу экспертной комиссии.

Таких экспертиз выявлено 5 видов: государственная экологическая экспертиза; государственная (муниципальная) экспертиза проекта освоения лесов; государственная экспертиза условий труда, в том числе экспертиза качества специальной оценки условий труда; государственная историко-культурная экспертиза; экспертиза по вопросам космической деятельности.

Помимо этого, проведение экспертизы может осуществляться подведомственными учреждениями. Выявлено 5 видов такой экспертизы:

государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий осуществляется ФАУ «Главгосэкспертиза России» Минстроя России и государственными учреждениями субъектов Российской Федерации;

медико-социальная экспертиза производится ФБУ «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы», ФКУ «Главные бюро медико-социальной экспертизы по субъектам РФ» Минтруда России и ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы ФМБА России»;

¹²⁶ На практике фактически не осуществляется.

военно-врачебная экспертиза осуществляется медицинскими учреждениями Минобороны России и иных силовых ведомств;

государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и экспертиза проектов геологического изучения недр проводятся ФБУ «Росгеолэкспертиза» Роснедр.

Экспертиза может проводиться частными экспертными организациями, прошедшими специальные процедуры допуска к такой деятельности. Единственным примером является экспертиза промышленной безопасности, осуществляемая организациями, получившими лицензию на данный вид деятельности.

Наконец, 2 вида экспертизы (ветеринарно-санитарная экспертиза, метрологическая экспертиза) могут проводиться учреждениями, подведомственными уполномоченным органам или допущенными экспертными организациями.

Виды государственной экспертизы по уровням публичной власти распределяются следующим образом. Все виды экспертиз (14) проводятся на федеральном уровне. 7 видов также могут проводиться на региональном уровне (в зависимости от поднадзорности объектов экспертиз региональным органам исполнительной власти). Еще одна экспертиза (муниципальная экспертиза проекта освоения лесов) также может проводиться органами местного самоуправления.

Д. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок проведения экспертизы

Абсолютно все виды экспертизы имеют надлежащее правовое основание в законодательстве Российской Федерации, т.е. соответствующие полномочия уполномоченных органов власти предусмотрены в федеральных законах.

Порядок проведения экспертиз в абсолютном большинстве случаев также урегулирован. Однако в отношении двух видов экспертиз какой-либо нормативный порядок их проведения не установлен в принципе (в том числе отсутствуют административные регламенты). К таким видам экспертизы относятся экспертиза по вопросам космической деятельности и ветеринарно-санитарная экспертиза.



Нормативно-правовая неопределенность порядка и случаев проведения ветеринарно-санитарной экспертизы на практике приводит к негативным последствиям и адми-

нистративным барьерам. Проведение ветеринарно-санитарной экспертизы может потребоваться для оформления на поднадзорную продукцию (в том числе на продукты питания животного происхождения) ветеринарных сопроводительных документов, без которых оборот такой продукции является незаконным. Порядок назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, как этого требует ст. 21 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1, Минсельхозом России не принят. По-прежнему действуют значительное количество актов СССР, устанавливающих порядок определения ветеринарно-санитарной экспертизы для отдельных видов продукции: например, Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов, утвержденные Минсельхозом СССР 27.12.1983 (официально опубликованы не были). Указанные акты могут содержать устаревшие обязательные требования к ветеринарно-санитарной экспертизе.

Кроме того, нормативно-правовые акты не устанавливают четкий перечень случаев, когда проведение ветеринарно-санитарной экспертизы обязательно для оформления ветеринарно-сопроводительных документов (ВСД) на продукцию. По оценкам экспертов, ветеринарно-санитарная экспертиза проводится примерно в 55% случаев оформления ВСД. При этом доля выдачи ВСД без проведения ветеринарно-санитарной экспертизы кардинально различается в зависимости от субъектов РФ. Например, в Ярославской области экспертиза в 2015 г. проводилась при выдаче 90,9% ВСД, а в Ростовской области за тот же период экспертиза проводилась только при оформлении всего 13,2% ВСД¹²⁷. Таким образом, в настоящее время полностью отсутствует единый подход к осуществлению ветеринарно-санитарной экспертизы для оформления ВСД. Это может приводить к избыточному усмотрению должностных лиц, к случаям злоупотреблений, к проведению избыточных ветеринарно-санитарных экспертиз или, наоборот, к случаям необоснованной выдачи ВСД без проведения экспертизы, когда она необходима для проверки безопасности продукции.

Проведение метрологической экспертизы урегулировано лишь частично (только в отношении проведения обязательной метрологи-

¹²⁷ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2016. М.: Изд. дом РСПП, 2017. С. 90.

ческой экспертизы содержащихся в проектах нормативно-правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений).

Описание порядка проведения экспертизы установлено: в акте правительства Российской Федерации (7 видов экспертизы); в ведомственном акте, не являющемся административным регламентом (4 вида экспертизы); посредством принятия административного регламента федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение экспертизы (1 вид экспертизы).

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 11 видов экспертизы¹²⁸. Однако действующие регламенты имеются только в отношении 5 видов экспертизы. Отсутствие регламентов применительно к остальным 6 видам экспертизы является существенным недостатком правового регулирования.

В отношении 3 видов экспертиз принятие административных регламентов не предусматривается законодательством, так как они осуществляются организациями, на которые не распространяются требования Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Е. Платность государственной экспертизы

В большинстве случаев (8 экспертиз из 14) экспертизы осуществляются на платной основе. Это связано с тем, что в рамках экспертизы требуются значительные расходы на оплату труда экспертов.

При этом взимание платы за экспертизу в форме государственной пошлины не практикуется. В пяти случаях плата установлена специальными актами правительства РФ или федеральных органов исполнительной власти. В *табл. 48* перечислены такие виды экспертиз с указанием реквизитов актов, установивших размер платы.



Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках

¹²⁸ В отношении проведения метрологической экспертизы и экспертизы промышленной безопасности принятие административных регламентов не требуется, так как такие виды экспертиз проводятся без участия государственных органов частными организациями.

недр осуществляется за счет пользователей недр. Плата поступает в федеральный бюджет. В 2015 г. доходы федерального бюджета от сбора платы за проведение данной государственной экспертизы составили 207 млн 305 тыс. руб.¹²⁹ Практически все собранные деньги возвращаются из федерального бюджета в ФБУ «Росгеолэкспертиза», проводящее экспертизу, в виде субсидий на выполнение государственного задания. Так, согласно плану финансово-хозяйственной деятельности в 2015 г. Росгеолэкспертиза должна была получить 207 921 700 руб. в виде субсидий, т.е. практически ту же сумму, что была собрана в виде платы за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых¹³⁰.

Таблица 48. Данные о взимании платы за экспертизу

Вид экспертизы	Акт, установивший размер платы
Государственная экологическая экспертиза	Приказ Ростехнадзора от 02.02.09 № 41 «Об утверждении порядка формирования стоимости государственной экологической экспертизы»
Государственная экспертиза условий труда (в части экспертизы качества специальной оценки условий труда)	Приказ Минтруда России от 09.10.14 № 682н «Об утверждении методических рекомендаций по определению размера платы за проведение экспертизы качества специальной оценки условий труда»
Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых	Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»
Экспертиза проектов геологического изучения недр	Приказ Минприроды России от 08.07.2010 г. № 252 «Об утверждении размеров платы за экспертизу проектов геологического изучения недр»
Ветеринарно-санитарная экспертиза	Прейскуранты цен за услуги устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ

¹²⁹ Отчет об исполнении федерального бюджета 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheto/>> (Дата обращения 13.04.2017)

¹³⁰ План финансово-хозяйственной деятельности ФБУ «Росгеолэкспертиза» на 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://bus.gov.ru/pub/agency/188440/plans/1426193>> (Дата обращения 13.04.2017).

Два вида экспертизы оплачиваются в качестве необходимых и обязательных услуг в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352. Размер такой платы определяется по утвержденным методикам. Данными видами экспертизы являлись государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий, государственная историко-культурная экспертиза.



Средняя стоимость одной государственной экспертизы проектной документации, проводимой ФАУ «Главгосэкспертиза», составляет 1–2 млн руб. Размер платы рассчитывается по методике, утвержденной правительством РФ. В отличие от государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, плата за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий поступает в доход учреждения, а не в доход федерального бюджета. Доходы за оказание платных услуг ФАУ «Главгосэкспертиза» в 2015 г. составили 7 млрд 561,5 млн руб. Судя по показателям финансовой деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза», содержащимся в его отчетах, у данного учреждения имеется ежегодная прибыль почти в 2 млрд руб.¹³¹.

При проведении остальных видов государственных и муниципальных экспертиз плата в какой-либо форме не взимается.

Г. Контроль и ответственность в сфере государственной экспертизы

Проверка соблюдения требований об обязательном прохождении государственной экспертизы может осуществляться в рамках самостоятельной системы контроля или в рамках государственного контроля (надзора), охватывающего какие-либо обширные отрасли государственного управления.

Самостоятельная система государственного контроля за прохождением экспертизы выявлена только по отношению к государственной экологической экспертизе. В Российской Федерации предусмотрено осуществление контроля за соблюдением законодательства об

¹³¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2016. М.: Изд. дом РСПП, 2017. С. 103.

экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю.

В большинстве случаев контроль за прохождением государственной экспертизы осуществляется в рамках отраслевых видов государственного контроля. Например, к таким видам экспертиз относятся ветеринарно-санитарная экспертиза (ее прохождение контролируется в рамках государственного ветеринарного надзора) или экспертиза промышленной безопасности (проверяется в ходе федерального государственного надзора в области промышленной безопасности).

Факт прохождения и результаты государственной экспертизы условий труда, в том числе экспертизы качества специальной оценки условий труда, контролируется при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных НПА, содержащих нормы трудового права.

Вместе с тем во многих случаях прохождение государственной экспертизы не проверяется в рамках какого-либо государственного контроля (надзора), так как наличие соответствующих положительных экспертных заключений является основанием для получения иных разрешений или принятия органом власти другого решения. Например, в их число входят: государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий; государственная историко-культурная экспертиза; государственная экспертиза запасов полезных ископаемых; медико-социальная экспертиза; военно-врачебная экспертиза.

В КоАП РФ предусмотрена только одна статья, устанавливающая административную ответственность за осуществление деятельности без прохождения государственной экспертизы в тех случаях, когда она обязательна. Статьей 8.4 «Нарушение законодательства об экологической экспертизе» установлена ответственность за:

невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализацию проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы;

осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Постановление 15-го Арбитражного апелляционного суда
от 09.09.2013 № 15АП-11056/13



Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Южному федеральному округу провел рейдовое обследование акватории и водоохраной зоны Черного моря в границах муниципального образования Центрального района города Сочи, в том числе на предмет выявления мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления.

В ходе указанной проверки в Центральном районе г. Сочи обнаружен объект строительства — гостиница апартаментного типа.

Строительная площадка расположена в водоохранной зоне Черного моря и входит в состав земель особо охраняемой природной территории — курорта федерального значения г. Сочи. Генеральным подрядчиком строительства являлось ООО «ЮгСпецСтрой». В процессе разбирательства выявлено, что строительство гостиницы реализуется в отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы, проведение которой при данных обстоятельствах было обязательным.

ООО «ЮгСпецСтрой» было привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.4 КоАП РФ, и ему был назначен административный штраф в размере 50 000 руб. Судом апелляционной инстанции данная мера ответственности была признана законной.

Г. Проблемы в сфере государственной экспертизы и способы их решения

1. Отсутствие системного подхода к регулированию государственной экспертизы

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации четкого определения и разграничения терминов «государственная экспертиза» и «экспертиза» не имеется. Цели, задачи, принципы не определены, порядок организации и проведения различных видов государственной экспертизы и экспертизы не унифицирован. В некоторых случаях такой порядок не установлен. Экспертизы, имеющие самостоятельный разрешительный характер, в законодательстве никак

не разграничены со вспомогательными экспертизами, являющимися этапами в получении иных государственных услуг.

Для систематизации правового регулирования государственной (муниципальной) экспертизы необходимо закрепление в федеральном законодательстве единого стандарта, применяемого ко всем видам экспертизы.

В качестве базовой модели организации экспертизы в разрешительной деятельности предлагается следующая конструкция. Рекомендуются полномочия по проведению экспертизы передавать на конкурентной основе аккредитованным организациям, а государственным органам впоследствии следует только учитывать или регистрировать соответствующие экспертные заключения, внося их в необходимые реестры. Именно таким образом организована деятельность в сфере технического регулирования (сертификация и декларирование соответствия продукции), в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов (экспертиза промышленной безопасности).

Случаи проведения экспертизы экспертными комиссиями, образуемыми на базе какого-либо государственного органа, следует допускать только в тех случаях, когда оказание соответствующих экспертных услуг не является массовым, и они не представляют коммерческого интереса для участников рынка.

В проектируемом законодательстве о разрешительной деятельности государственных органов следует закрепить формы организации и основные принципы использования института экспертизы в рамках различных разрешительных режимов. Необходимо определить цели, задачи и содержание экспертизы, установить основные положения, регламентирующие ее осуществление, систему статистического наблюдения за такой деятельностью.

2. Отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования в отношении отдельных видов экспертиз

В настоящее время порядок проведения экспертизы урегулирован актами правительства в отношении только 7 видов экспертиз из 14. Для двух видов экспертиз (экспертиза по вопросам космической деятельности, ветеринарно-санитарная экспертиза) нормативный порядок не установлен даже на ведомственном уровне. Проведение

метрологической экспертизы урегулировано лишь частично (только в отношении проведения обязательной метрологической экспертизы содержащихся в проектах нормативно-правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений).

Необходимо внести изменения в нормативно-правовые акты, устраняющие указанные выше правовые проблемы. Для всех видов государственных экспертиз нормативно-правовые акты должны предусматривать цели, задачи экспертизы, уполномоченные на ее организацию органы, порядок формирования экспертных комиссий или назначения эксперта, порядок проведения экспертизы, права, обязанности и ответственность должностных лиц уполномоченных органов, права и обязанности экспертов, унифицированные требования к формированию, ведению государственных информационных ресурсов о результатах проведения экспертиз и к предоставлению сведений из них.

3. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества видов экспертиз

В отношении 6 видов экспертиз (государственная историко-культурная экспертиза, ветеринарно-санитарная экспертиза, государственная экспертиза землеустроительной документации) не приняты административные регламенты, несмотря на требование законодательства.

Кроме того, действующее законодательство Российской Федерации о порядке предоставления государственных (муниципальных) услуг не предусматривает обязательную разработку административных регламентов для услуг, предоставляемых подведомственными учреждениями. По этой причине отсутствуют административный регламент в отношении порядка проведения ФАУ «Главгосэкспертиза России» государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий.

Необходимо разработать и утвердить недостающие административные регламенты, а также распространить действие Федерального закона № 210-ФЗ на подведомственные организации с последующим принятием федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся организации, административных регламентов в отношении их разрешительной деятельности.

4. Проведение государственной экспертизы государственными учреждениями на неконкурентной основе

Исторически некоторые виды экспертиз уполномочены проводить только определенные государственные учреждения: ФАУ «Главгосэкспертиза России» (Минстрой России), ФБУ «Росгеолэкспертиза» (Роснедра), учреждения субъектов Российской Федерации (станции) по борьбе с болезнями животных.

Необходимо разработать комплекс мер, направленных на постепенный допуск к деятельности по проведению экспертизы квалифицированных частных организаций и по развитию конкуренции на рынке экспертных услуг.

Глава 3

Нетиповые разрешительные режимы

§ 3.1. Виды нетиповых разрешительных режимов и их содержание

При установлении разрешительных режимов в отношении различных объектов действующее нормативно-правовое регулирование не ограничивается такими общераспространенными режимами, как лицензирование, регистрация, аккредитация, аттестация, сертификация, согласование, государственная экспертиза, выдача разрешений.

В связи с отсутствием системного регулирования разрешительной деятельности используются крайне разнообразные формулировки наименований разрешительных полномочий. По оценкам авторов, среди нетиповых режимов можно выделить 15 основных видов, наиболее многочисленными из них являются «подтверждение (признание)», «выдача заключений», «допуск», «утверждение», «классификация и освидетельствование».

Всего нормативно-правовые акты Российской Федерации содержат упоминание о **76 разрешительных полномочиях, имеющих нетиповые наименования**. Данные о таких выявленных разрешительных полномочиях приведены в *табл. 49*.

Таблица 49. Нетиповые разрешительные режимы

Наименование разрешительного режима		Количество полномочий
Паспортизация (выдача паспорта)		3
Дипломирование (выдача диплома)		3
Выдача документов разрешительного характера	Выдача заключения	8
	Выдача удостоверения	3
	Выдача свидетельства	4
	Выдача иных документов разрешительного характера (виза, вид на жительство, ветеринарный сопроводительный документ, подтверждающий документ)	4

Наименование разрешительного режима		Количество полномочий
Допуск		8
Полномочия, связанные с допуском к эксплуатации транспортных средств	Классификация и освидетельствование	5
	Освидетельствование	
	Технический осмотр	1
Нормирование		3
Подтверждение (признание)		9
Утверждение		8
Предоставление права / наделение полномочием		3
Присвоение (выделение)		2
Определение лиц		2
Принятие прочих решений разрешительного характера		6
Иные разрешительные полномочия (опробование и клеймение, установление межрегионального маршрута, определение или установление цен (тарифов), распределение объемов квоты между участниками внешнеэкономической деятельности)		4
Всего		76

Паспортизация

Слово «паспорт» было заимствовано из французского языка в начале XVIII в. Этимологически оно восходит к латинским словам «passare» (проходить) и «portus» (порт, гавань), что означало в узком смысле письменное разрешение на «выход из порта»¹³², а в более широком — разрешение на пересечение границы.

Впоследствии оформление паспортов стало использоваться не только для целей санкционирования пересечения гражданами государственных границ, но и в других случаях, когда в отношении каких-либо лиц или объектов требовалось по типовой форме в рамках одного документа описать значимые для государства параметры лиц или объектов.

¹³² Семенов А.В. Этимологический словарь русского языка. Русский язык от А до Я. М.: ЮНВЕС, 2003.

Далеко не все паспорта имеют разрешительное значение. Например, выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего его личность на территории Российской Федерации, прямо не влечет допуска к какой-либо деятельности и непосредственно не обуславливает возможность совершения каких-либо действий. За проживание без паспорта предусмотрена административная ответственность (ст. 19.15 КоАП РФ), однако выдача такого документа не является решением на что-либо. Реализация отдельных гражданских прав крайне затруднена без паспорта (голосование на выборах, оформление пенсии по старости и т.д.). Однако при этом выдача паспорта ни в коей мере не является разрешением на реализацию таких гражданских прав.

Также не все паспорта оформляются органами публичной власти. В ряде случаев данное действие может осуществляться лицами, которые не наделены публично-властными полномочиями.

Например, паспорт безопасности объекта топливно-энергетического комплекса, паспорт безопасности опасного объекта, паспорт внешнеэкономической сделки¹³³ обуславливают возможность эксплуатации соответствующих объектов или совершения соответствующих действий. Однако оформление данных паспортов осуществляется самими собственниками таких объектов (лицами, совершающими действия), а органы власти только согласуют или просто учитывают такие паспорта в государственных информационных ресурсах, а также проверяют наличие паспортов при осуществлении государственного контроля (надзора).

Возможны также ситуации, когда паспорт оформляется третьим лицом, которое также не обладает функциями по осуществлению власти. Характерным примером может служить паспорт здоровья работника.



Данный паспорт является одним из основных медицинских документов при прохождении обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров в процессе трудовой деятельности работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными веществами и про-

¹³³ См. соответственно: ст. 8 Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»; Письмо МЧС России от 19.08.2004 № 43-2933-9 «О Методических указаниях по разработке паспорта безопасности опасного объекта»; ст. 20 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

изводственными факторами, а также на работах и (или) в профессиях, при выполнении которых обязательно проведение медицинских осмотров¹³⁴.

Заключение по результатам предварительного (периодического) медицинского осмотра, фактически являющееся допуском к осуществлению трудовой функции на данных работах, оформляется в виде отдельного документа и одновременно вносится в паспорт здоровья работника. Однако паспорт здоровья оформляется медицинскими организациями, а не государственными органами.

Паспортизация лиц и объектов, осуществляемая не органами публичной власти, а самими подконтрольными лицами или какими-либо организациями, не обладающими властными полномочиями, является не формой разрешительной деятельности государства, а мерой государственного регулирования.

Паспортизацией, имеющей разрешительное значение, следует признать деятельность государственных органов по оформлению и выдаче паспортов в отношении лиц и объектов, содержащих формализованное описание значимых для государственного управления параметров таких лиц и объектов, приводящую к санкционированию совершения такими лицами или в отношении таких объектов определенных действий. Такому определению соответствуют 3 разрешительных полномочия:

- 1) выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (обуславливает возможность выезда граждан РФ за рубеж; при ограничении выезда паспорт изымается);
- 2) оформление и выдача паспорта объекта культурного наследия (обуславливает возможность совершения сделок с объектами культурного наследия);
- 3) оформление и выдача паспорта транспортного средства, паспорта шасси транспортного средства (обуславливает возможность совершения сделок с транспортными средствами).

¹³⁴ Порядок проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 № 302н.



В 2015 г. ФМС России выдало 3,788 млн заграничных паспортов. В 2016 г. данным органом, а также заменившим его с апреля 2016 г. Главным управлением по вопросам миграции МВД России было выдано 2,583 млн таких паспортов. Для сравнения: в каждый из указанных годов было выдано чуть менее 7 млн внутренних паспортов¹³⁵.

В случае системной оптимизации разрешительной деятельности отдельный режим паспортизации предусматривать не рекомендуется в связи с малочисленностью таких режимов. Два полномочия из числа вышеперечисленных — заграничный паспорт и паспорт транспортного средства (ПТС) — с трудом могут быть отнесены к каким-либо типовым разрешительным режимам. В то же время оформление и выдача паспорта объекта культурного наследия полностью отвечают признакам государственной регистрации.

В случае кодификации разрешительной деятельности заграничный паспорт и ПТС могут быть сохранены в практике разрешительной деятельности в исключительном порядке как специфические разрешительные режимы.

Дипломирование

Термин «диплом» происходит от греческого *diploma*, что означало сложенный вдвое документ¹³⁶. У римлян данное слово означало всякий документ за подписью и печатью высших сановников или императора, дававший кому-либо преимущества или льготы¹³⁷.

В настоящее время термин «диплом» употребляется, как правило, в отношении документа, подтверждающего получение образования и выдаваемого образовательными учреждениями. Государственная функция «дипломирование» (именно с таким наименованием) осуществляется только в сфере внутреннего водного и морского транс-

¹³⁵ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 г. [Электронный ресурс] <<https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>> (Дата обращения: 31.03.2017)

¹³⁶ Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978.

¹³⁷ Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб.: Брокгауз–Ефрон, 1890–1907.

порта. Дипломы оформляются в отношении членов экипажей и подтверждают их квалификацию и способность занимать должность в составе экипажа. Дипломы выдаются на конкретную должность (капитан, старший помощник капитана, второй помощник капитана, третий помощник капитана, механик и т.д.).

В настоящее время имеется 3 разрешительных полномочия данного типа, предусматривающих дипломирование:

членов экипажей морских судов;

членов экипажей судов внутреннего плавания;

членов экипажей спортивных парусных судов. Использование в российских нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность в сфере морского и речного транспорта, термина «дипломирование» вместо более подходящего «аттестация» связано с международно-правовой терминологией, закрепленной в Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г.

Однако конвенция не запрещает в национальном законодательстве использовать иную терминологию. Так, в соответствии с конвенцией диплом означает действительный документ, как бы он ни назывался, выданный национальным органом или по его поручению либо признанный в качестве такового национальным органом и дающий право его владельцу на занятие должности, указанной в этом документе или разрешенной национальными правилами. В связи с этим разрешительный режим в форме дипломирования рекомендуется привести в аттестацию.

Выдача документов разрешительного характера

В ряде случаев наименование разрешительных режимов производно от документа, выдаваемого по результатам предоставления государственной услуги, имеющей разрешительный характер. В ходе исследования было выявлено 19 таких разрешений, которые могут быть разделены на 4 группы: выдача заключений, свидетельств, удостоверений и иных документов.

Среди них наиболее массовыми и (или) важными являются разрешения, предусматривающие выдачу:

санитарно-эпидемиологических заключений;

свидетельств профессиональной компетентности международных автомобильных перевозчиков;

удостоверений частного охранника и присвоения квалификации частному охраннику;
удостоверений личности моряка;
прокатных удостоверений;
ветеринарных сопроводительных документов;
заключений (разрешительных документов) на ввоз продукции, включенной в «Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами ЕАЭС».



Количество разрешений, выдаваемых в рамках реализации данных разрешительных режимов, варьируется от нескольких тысяч до десятков миллионов ежегодно. Так, в 2015 г. Минкультуры России выдало 3205 прокатных удостоверений на фильмы на всех видах носителей¹³⁸.

Согласно Реестру санитарно-эпидемиологических заключений Роспотребнадзора с января 2001 г. по март 2017 г. было выдано 12 тыс. заключений на продукцию, 1 млн 158 тыс. заключений на проектную документацию, 1 млн 550 тыс. заключений на виды деятельности (работ, услуг)¹³⁹.

Однако рекордсменом является режим, заключающийся в выдаче ветеринарных сопроводительных документов (сертификатов, свидетельств, справок): ежегодно выдается не менее 55–60 млн таких документов¹⁴⁰.

Кроме того, в двух случаях используются уникальные наименования разрешительных документов: визы (дипломатическая, служебная, обыкновенная, транзитная, виза временно проживающего лица) и вид на жительство¹⁴¹.

¹³⁸ Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://mkrf.ru/report/report2015/>> (Дата обращения: 31.03.2017)

¹³⁹ Реестры Роспотребнадзора и санитарно-эпидемиологической службы России. [Электронный ресурс] <<http://fp.crc.ru/>> (Дата обращения: 31.03.2017)

¹⁴⁰ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2016. М.: Изд. дом РСПП, 2017. С. 87.

¹⁴¹ Согласно ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину (лицу без гражданства) в под-

Следует отметить, что наименование разрешительных режимов через указание на вид документа, результирующего выдачу разрешения, при нормотворчестве имеет ситуативный характер и может привести к установлению избыточных видов разрешений, а также к дублированию выдаваемых разрешительных документов с иными разрешительными процедурами (с лицензированием, регистрацией или аттестацией).

Предлагается отказаться от использования в законодательстве Российской Федерации при введении новых разрешительных режимов наименований, производных от документа, выдаваемого по результатам предоставления государственной услуги, которая имеет разрешительное значение. Существующие подобные разрешительные полномочия необходимо в перспективе перевести под соответствующие им типовые разрешительные режимы. Выдача разрешительных документов в текущем регулировании ничем не специфична: в зависимости от конкретного вида выдаваемого документа может относиться к любым типовым разрешительным режимам.

Исключением является выдача виз и вида на жительство. Использование данных видов разрешительных документов прочно вошло в практику государственного управления и соответствует международно-правовой терминологии. Целесообразно сохранить данные разрешительные полномочия без изменения.

Допуск

Разрешающее воздействие органов публичной власти в форме допуска к определенной деятельности реализуется в 8 случаях, среди которых в равной степени представлен допуск как физических лиц, так и хозяйствующих субъектов.

Первая группа (допуск физических лиц) включает: 1) допуск к управлению транспортными средствами (предназначенными для дорожного движения); 2) допуск к управлению самоходными машина-

тверждение его права на постоянное проживание в РФ, а также права на свободный выезд из РФ и въезд в РФ.

В дореволюционной России термин «вид на жительство» использовался как обобщающее наименование удостоверения личности, которое дополнительно могло подтверждать «право на отлучку из места постоянного жительства». Видами на жительство являлись паспорта и паспортные книжки. Подробнее см.: Устав о паспортах 1903 г. // Полное собрание законодательства Российской империи. Т. 14.

ми; 3) допуск лиц к государственной тайне; 4) допуск лиц, имевших судимость, к педагогической деятельности, к предпринимательской или трудовой деятельности в отдельных сферах, предусматривающих общение с несовершеннолетними.



По данным ГИБДД МВД России, право на управление транспортными средствами в 2016 г. получили 1 млн 872 тыс. человек, в том числе 1 млн 585 тыс. впервые и 287 тыс. после переподготовки на иные категории транспортных средств¹⁴².

На основе сведений по отдельным субъектам РФ¹⁴³, можно рассчитать, что к управлению самоходными машинами ежегодно допускается примерно 100–200 тыс. человек. Например, в 2015 г. в Республике Татарстан было выдано 13 993 удостоверения тракториста-машиниста, из них 38% выдано первично, 53% — в рамках замены и 9% — при повышении категории¹⁴⁴. В Санкт-Петербурге в 2016 г. было выдано 10 024 документа, дающего право управления самоходными машинами¹⁴⁵.

Во вторую группу (допуск хозяйствующих субъектов) входят: 1) допуск российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок; 2) допуск перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок; 3) допуск организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда; 4) допуск сервисных центров к деятельности по установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту контрольных устройств, устанавливаемых на транспортных средствах.



Разрешительные режимы, предусматривающие допуск хозяйствующих субъектов, являются менее массовыми. Например, в 2016 г. Ространснадзор выдал 3,3 тыс. удостоверений допуска перевозчика к международным автомобильным перевозкам и

¹⁴² Сведения о состоянии безопасности дорожного движения. [Электронный ресурс] <<http://www.gibdd.ru/stat/>> (Дата обращения: 01.04.2017)

¹⁴³ Сводные данные о количестве лиц, ежегодно допускаемых к управлению самоходными машинами, в Российской Федерации отсутствуют.

¹⁴⁴ Информационный бюллетень по итогам работы Управления по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Татарстан за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://gtn.tatarstan.ru/rus/-informatsiya-o-rabote.htm>> (Дата обращения: 01.04.2017)

¹⁴⁵ <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/sl_nadzora/statistic/> (Дата обращения: 01.04.2017)

39,7 тыс. карточек допуска (выдаются на каждую машину)¹⁴⁶. В реестр организаций, проводящих специальную оценку условий труда, Минтруд России в 2015 г. включил 188 организаций, в 2016 г. — 248 организаций¹⁴⁷.

Во всех перечисленных случаях допуск осуществляется к определенной деятельности. Правовое содержание процедуры допуска ничем не отличается от типовых режимов разрешительной деятельности (лицензирование, аккредитация, аттестация). Режим допуска рекомендуется преобразовать в типовые разрешительные режимы в зависимости от лиц, в отношении которых он осуществляется: в лицензирование или в аттестацию, а если допуск осуществляется к деятельности, связанной с осуществлением публично-властных полномочий, — то в аккредитацию.

Разрешения, связанные с допуском транспортных средств к эксплуатации

Для целей допуска транспортных средств к эксплуатации используются такие разрешительные режимы, как классификация, освидетельствование, технический осмотр. Использование конкретного термина зависит от вида транспортного средства: в отношении водного транспорта (морские суда, суда внутреннего плавания, спортивные парусные суда, маломерные суда, используемые для некоммерческих целей) применяются термины «классификация» и «освидетельствование», а в отношении автомобилей и самоходных машин — «технический осмотр». Кроме того, ранее указывалось также на выдачу сертификатов летной годности воздушного судна.

Таким образом, российское законодательство применяет различные несистематизированные режимы допуска транспортных средств

¹⁴⁶ Доклад Федеральной службы по надзору в сфере транспорта об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспорта и транспортной безопасности и об эффективности такого контроля за 2016 г. [Электронный ресурс] <<http://rostransnadzor.ru/deyatel-nost/informatsionny-e-i-analiticheskie-mate-doklady-otchety-obzory/>> (Дата обращения: 01.04.2017)

¹⁴⁷ Реестр организаций, проводящих специальную оценку условий труда. [Электронный ресурс] <<http://akot.rosmintrud.ru/sout/organizations>> (Дата обращения: 01.04.2017)

к эксплуатации — это классификация, освидетельствование, технический осмотр и сертификация.

Режим *классификация* направлен на определение класса судна в целях допуска его к эксплуатации в определенных условиях или районах плавания¹⁴⁸.

Термин «освидетельствование» в российском законодательстве чаще всего используется для обозначения видов медицинского освидетельствования¹⁴⁹: например, освидетельствование на состояние опьянения; психиатрическое освидетельствование; освидетельствование на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством и т.д. Одни виды медицинского освидетельствования используются для выдачи разрешений, другие применяются в рамках контрольно-надзорной деятельности, однако они не представляют собой самостоятельные виды разрешений.

В то же время в сфере водного транспорта *освидетельствование* представляет собой самостоятельный разрешительный режим, заключающийся в первоначальном и последующем периодическом допуске судна к эксплуатации по результатам его наружного осмотра, измерения, испытания и проверки годности к эксплуатации в определенных условиях или районах плавания.



ФАУ «Российский морской регистр судоходства» в 2015 г. в ходе деятельности по классификации и освидетельствованию судов выдал 1683 классификационных свидетельства и 747 свидетельств о предотвращении загрязнения нефтью¹⁵⁰. В том же году ФАУ «Российский речной регистр» по результатам классификации и освидетельствования выдал 6621 свидетельство

¹⁴⁸ См., например, пп. 4–15 Правил классификации и освидетельствования маломерных судов, используемых в некоммерческих целях, утвержденных постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 820.

¹⁴⁹ Согласно ст. 65 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинское освидетельствование заключается в медицинских осмотрах и медицинских исследованиях, направленных на подтверждение такого состояния здоровья человека, которое влечет за собой наступление юридически значимых последствий.

¹⁵⁰ Отчет о результатах деятельности ФАУ «Российский морской регистр судоходства» и об использовании закрепленного за ним федерального имущества за 2015 отчетный год. [Электронный ресурс] <<http://www.rs-class.org/ru/register/legal/>> (Дата обращения: 05.04.2017)

о классификации, 1367 свидетельств о годности к плаванию и 7207 свидетельств о предотвращении загрязнения окружающей среды с судна¹⁵¹. ГИМС МЧС России в 2015 г. освидетельствовало 86,8 тыс. маломерных судов, используемых для некоммерческих целей (в 2014 г. было освидетельствовано 100,7 тыс. маломерных судов)¹⁵².

Содержание *технического осмотра* для автомобилей и самоходных машин аналогично содержанию освидетельствования для судов: он представляет собой периодическую проверку технического состояния транспортных средств (в том числе их частей, предметов их дополнительного оборудования) на предмет их соответствия обязательным требованиям безопасности в целях допуска транспортных средств к участию в дорожном движении¹⁵³.

Следует отметить, что для автомобилей, зарегистрированных в органах ГИБДД, технический осмотр передан для осуществления коммерческим организациям, аккредитованным Российским союзом автостраховщиков, и выведен из сферы государственных полномочий. Однако по отношению к самоходным машинам и другим видам техники технический осмотр по-прежнему проводится государственными органами — органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предлагается объединить все указанные режимы, связанные с допуском к эксплуатации транспортных средств, в рамках единого режима сертификации. При этом сертификация может быть для одних видов транспорта государственной, т.е. выдача сертификатов годности будет осуществляться государственными органами, или негосударственной, в рамках которой сертификация будет производиться аккредитованными частными организациями. Соответственно, в рамках сертификации могут проводиться осмотры и освидетельствования, определяться классы транспортных средств.

¹⁵¹ Отчет о результатах деятельности ФАУ «Российский речной регистр» и об использовании закрепленного за ним федерального имущества за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.rivreg.ru/docs/normprav/>> (Дата обращения: 05.04.2017)

¹⁵² Анализ деятельности ГИМС за 2015 г. по обеспечению безопасности людей на водных объектах. [Электронный ресурс] <http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Analiz_deyatelnosti_GIMS_po_obespechenij> (Дата обращения: 05.04.2017)

¹⁵³ Пункт 12 ст. 1 и ст. 15 Федерального закона от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Признание (подтверждение)

Среди разрешительных полномочий органов публичной власти можно выделить группу полномочий по признанию или подтверждению статуса лиц либо юридической силы документов (последнее, в свою очередь, также свидетельствует о статусе лица, в отношении которого такие документы выданы). Признание производится для возникновения или изменения статуса лица, а подтверждение направлено на фиксацию или удостоверение уже существующего статуса обратившегося лица. Показательными примерами могут являться соответствующие полномочия в сфере образования.

§§ *Иностранное образование или квалификация могут быть признаны в России. В рамках признания Росособнадзор официально подтверждает значимость и уровень полученного в иностранном государстве образования (квалификации), что обеспечивает доступ их обладателя к образованию или профессиональной деятельности в России, предоставляет ему академические, профессиональные или иные права.*

В свою очередь, документы об образовании или о квалификации, выданные российскими организациями, для признания юридической силы таких документов в иностранном государстве должны быть предварительно подтверждены (т.е. удостоверены) в России. Подтверждение осуществляется органами субъектов РФ путем проставления на документе апостиля (т.е. штампа, удостоверяющего подлинность подписи и должность лица, подписавшего документ)¹⁵⁴.

В ходе исследования было выявлено 9 полномочий, заключающихся в признании или подтверждении. Большую часть составляют полномочия в сфере образования и профессиональной подготовки: признание образования и (или) квалификации, ученых степеней, ученых званий, полученных в иностранном государстве; подтверждение российских документов об образовании и (или) о квалификации, документов об ученых степенях, ученых званиях; признание свидетельств иностранных государств, выданных лицам авиационного персонала гражданской авиации.

¹⁵⁴ Статьи 106 и 107 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».



В 2014 г. Рособrnадзором было выдано 13 319 свидетельств о признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации. В 2015 г. было выдано 12 880 таких документов¹⁵⁵.

Также разрешительные полномочия с данными названиями используются в сфере функционирования национальной системы аккредитации (признание и оценка соответствия испытательных лабораторий принципам надлежащей лабораторной практики; подтверждение компетентности аккредитованного лица) и в сфере использования атомной энергии (признание организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения). Отдельно можно выделить полномочие по признанию беженцем на территории Российской Федерации.

Процедуры признания (подтверждения) не имеют каких-либо характерных признаков, отличающих их от иных типовых разрешительных режимов. В случае кодификации разрешительной деятельности рекомендуется данные разрешения переформатировать в типовые разрешительные полномочия.

Большинство указанных разрешений имеют признаки государственной регистрации (т.е. в рамках них подтверждается существование физических или юридических лиц, их объединений, объектов гражданских прав, документов или юридических фактов с соответствующим предоставлением регистрируемому лицу специального правового статуса). Под режим государственной регистрации должны быть переведены все полномочия, связанные с подтверждением (признанием) уровня образования, а также полномочие по признанию беженцем на территории Российской Федерации.

Подтверждение компетентности аккредитованного лица, по сути, является процедурой по продлению аттестата аккредитации (несмотря на декларацию бессрочности аккредитации). Юридически верным было бы введение процедуры продления аттестата аккредитации вместо процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица.

Под режим сертификации следует перевести полномочие по признанию и оценке соответствия испытательных лабораторий (центров)

¹⁵⁵ Доклады об итогах деятельности Рособrnадзора за 2014 и 2015 гг. [Электронный ресурс] <http://obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main_directions/plans_and_reports/> (Дата обращения: 01.04.2017)

принципам надлежащей лабораторной практики, соответствующим принципам надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития.

Признаками лицензирования обладает полномочие по признанию организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами.

Нормирование

Среди нетиповых разрешительных полномочий была выявлена группа специфических полномочий органов власти, связанных с нормированием деятельности хозяйствующих субъектов. В их число входят полномочия по утверждению: а) нормативов допустимых выбросов и сбросов вредных веществ (в том числе радиоактивных) и микроорганизмов; б) нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.



Хозяйствующий субъект вправе осуществлять выброс вредных веществ в атмосферный воздух и (или) сброс загрязняющих веществ и микроорганизмов в водные объекты только после утверждения уполномоченным органом индивидуального норматива выбросов или сбросов. Если для предприятия невозможно соблюдение данных нормативов, то дополнительно могут быть установлены временно согласованные выбросы или лимиты на сбросы вместе с планом их снижения. Следует отметить, что, хотя по результатам утверждения нормативов выдается специальное разрешение на сброс или выброс в рамках отдельного разрешительного полномочия, содержательно объем и состав выбросов, сбросов определяются именно в ходе исполнения полномочия по утверждению нормативов¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Статья 23 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Также хозяйствующий субъект вправе осуществлять экономическую деятельность, в результате которой образуются отходы, при наличии утвержденных уполномоченным органом нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. При этом никакого специального разрешения, выдаваемого по результатам утверждения нормативов, не предусмотрено: нормативы и лимиты выступают в качестве такого разрешения¹⁵⁷.



Ежегодно Росприроднадзором устанавливается примерно 15–20 тыс. нормативов предельно допустимых выбросов (временно согласованных выбросов) и на их основе выдается около 10–12 тыс. разрешений на выбросы¹⁵⁸. Например, в 2015 г. данным органом было выдано 11 004 таких разрешения¹⁵⁹.

Этим же органом каждый год устанавливается примерно 15–25 тыс. нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Например, в 2015 г. им было утверждено 20 024 таких лимита¹⁶⁰.

Данные полномочия имеют специфическое содержание: оно заключается в установлении для конкретных лиц индивидуальных обязательных параметров их деятельности, несоблюдение которых влечет ответственность. В связи с этим они не могут быть отнесены к каким-либо иным типовым разрешительным режимам.

Соответственно, при кодифицировании разрешительной деятельности целесообразно сохранить нормирование в качестве самостоятельного разрешительного режима. При этом под **государственным нормированием предлагается понимать деятельность органов публичной власти по определению для конкретных хозяйствующих субъектов индивидуальных обязательных параметров их производственной деятельности.**

В рамках описания разрешительного режима «нормирование» следует рассмотреть близкую по содержанию государственную функцию

¹⁵⁷ Статья 18 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

¹⁵⁸ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2016. М.: Изд. дом РСПП, 2017. С. 110.

¹⁵⁹ Федеральная служба по надзору в сфере природопользования: итоги 2015 г. и задачи на 2016 г. [Электронный ресурс] <http://rpn.gov.ru/sites/default/files/5_itogi_2015_i_zadachi_na_2016.pdf> (Дата обращения: 06.04.2017)

¹⁶⁰ Там же.

«квотирование». В большинстве случаев квотирование подразумевает установление **максимального объема реализации частными лицами возможности** уровня доступа к конкретному ресурсу или объема реализации определенного права. Примерами являются квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации, квота добычи (вылова) водных биоресурсов или квота целевого приема для получения высшего образования. Эту разновидность квотирования можно условно назвать квотированием возможности.

В меньшем количестве случаев квота устанавливается как **минимальный объем выполнения той или иной обязанности** частными лицами. Примером может являться квота обязательных поставок важнейших видов материально-технических ресурсов для выполнения государственного оборонного заказа. Эту разновидность квотирования можно условно назвать квотированием обязанностей.

Нужно отметить, что существуют квоты, представляющие собой одновременно и квотирование возможности одних частных лиц, и квотирование обязанности других частных лиц. Например, квоты для приема на работу инвалидов устанавливают максимальный объем возможности инвалидов быть принятыми на работу и в то же время фиксируют максимальный объем обязанности работодателя принять на работу инвалида.

Законодательством предусматривается установление следующих видов квот:

квоты в сфере природопользования: квоты добычи охотничьих ресурсов; квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов; квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод;

квоты в сфере управления миграцией: квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства приглашений на въезд в Российскую Федерацию, разрешений на работу, разрешений на временное проживание;

квоты в сфере образования: квота целевого приема для получения высшего образования; квота на образование иностранных граждан в Российской Федерации;

квоты в сфере медицины, ветеринарии, фармацевтики: квоты на оказание высокотехнологичной медицинской помощи; квоты, в пределах которых осуществляются производство, хранение, ввоз (вывоз) наркотических средств и психотропных веществ;

квоты в сфере регулирования трудовой деятельности: квоты для приема на работу инвалидов; квоты рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами;

квоты в сфере управления сельским хозяйством: квоты для товаропроизводителей (поставщиков) на закупку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд по гарантированным ценам;

квоты в сфере государственного регулирования внешней торговли и иностранных инвестиций: экспортные и импортные квоты; тарифные квоты; квоты участия иностранного капитала в совокупном уставном капитале кредитных организаций; квота участия иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций;

квоты в сфере государственного оборонного заказа: квоты обязательных поставок (государственное бронирование) важнейших видов материально-технических ресурсов для выполнения государственно-го оборонного заказа.

Ни один из вышеперечисленных видов квотирования не может быть охарактеризован как самостоятельный разрешительный режим.

В случаях, представляющих собой квотирование обязанностей, установление квоты означает наложение обязанностей на хозяйствующие субъекты, что не входит в понятие разрешительной деятельности.

В случаях, являющихся квотированием возможности, установление квоты не является отдельным разрешением, поскольку такие квоты устанавливаются неперсонифицированно, т.е. в отношении всех потенциальных лиц, претендующих на доступ к ресурсу или на получение права.

Например, квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Россию в целях осуществления трудовой деятельности, разрешений на работу, разрешений на временное проживание в России устанавливается в целом по Российской Федерации, а также с детализацией по профессионально-квалификационным группам (в части трудовой деятельности) и детализацией по субъектам (в части временного проживания).



Правительство России установило на 2017 г. квоту в размере 177 043 приглашения для осуществления трудовой деятельности и такого же количества разрешений на работу

для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы. Минимальная квота установлена для продавцов (1046), максимальная — для рабочих, занятых на горных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах (78 560)¹⁶¹.

Как правило, после установления общей квоты доступ к квотируемому ресурсу или праву предоставляется конкретному лицу в порядке очередности подачи заявок, в том числе с использованием иных разрешительных режимов (выдача лицензий, разрешений и т.д.). Однако в отдельных случаях доли общей квоты подлежат распределению между конкретными хозяйствующими субъектами в рамках специальной административной процедуры. Распределение квоты как отдельное полномочие органа публичной власти нормативно предусмотрено в отношении двух видов квот:

- 1) квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов;
- 2) квоты в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности (квоты на экспорт или импорт товаров конкретных наименований).

На наш взгляд, распределение квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов не относится к разрешительной деятельности. Согласно ст. 10 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» почти все водные биоресурсы находятся в федеральной собственности¹⁶². Более того, результаты распределения промышленных и прибрежных квот, составляющих основную часть распределяемых объемов, фиксируется с использованием гражданско-правового инструмента — договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов. В то же время в соответствии с методологией настоящего исследования процедуры, связанные с предоставлением доступа к публичной собственности (общественным ресурсам), не входят в понятие разрешительной деятельности.

¹⁶¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2016 № 1288 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 г.».

¹⁶² Исключения составляют водные биоресурсы, обитающие в прудах, обводненных карьерах, которые могут находиться в собственности частных лиц или любых публично-правовых образований.

Процедуры, связанные с распределением объемов экспортной или импортной квоты между участниками внешнеторговой деятельности, имеют самостоятельный разрешительный характер. Данные механизмы распределения квот можно считать частными случаями государственного нормирования¹⁶³.

Утверждение

В отдельных случаях допуск к определенной деятельности предусматривается в нормативно-правовых актах через процедуру утверждения. В российском законодательстве было выявлено 8 таких разрешительных полномочий.

В абсолютном большинстве случаев (7 полномочий) утверждению подлежат документы хозяйствующих субъектов: например, декларации безопасности гидротехнических сооружений; результаты оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; планы обеспечения транспортной безопасности данных объектов и средств; инвестиционные программы субъектов электроэнергетики; инвестиционные и производственные программы в области обращения с твердыми коммунальными отходами.



В 2014 г. Ростехнадзор рассмотрел и утвердил 414 деклараций безопасности гидротехнических сооружений, в 2015 г. — 401 декларацию¹⁶⁴.

Утверждение вышеуказанных документов хозяйствующих субъектов обуславливает для них возможность осуществлять ту или иную деятельность. Фактически утверждение документов по своему содержанию аналогично полномочиям органов публичной власти по согласованию.

¹⁶³ Несмотря на то что по итогам распределения объемов экспортной или импортной квоты выдаются лицензии в сфере внешней торговли товарами, содержательное принятие решения об объемах квоты, которые будут переданы конкретному участнику ВЭД, осуществляется на этапе распределения объемов, а не выдачи лицензии.

¹⁶⁴ Годовые отчеты о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2014 и 2015 гг. [Электронный ресурс] <http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/> (Дата обращения: 05.04.2017)

Помимо утверждения документов в одном случае утверждаются требования к производству продукции, ее характеристики (утверждение типа стандартных образцов или типа средств измерений).

Разрешительные полномочия по утверждению не имеют каких-либо особых признаков по сравнению с типовыми разрешительными режимами. Данные полномочия следует переформатировать и отнести к соответствующим им типовым режимам.

В большинстве случаев (4 полномочия) при утверждении проводится исследование представленных хозяйствующим субъектом документов на предмет соответствия их обязательным требованиям, что идентично режиму экспертизы. В рамки данного режима предлагается перевести утверждение: инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами; результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, а также планов обеспечения транспортной безопасности.

Утверждение заключения общественной экологической экспертизы целесообразно перевести под государственную регистрацию такого заключения.

Утверждение декларации безопасности ГТС может быть заменено на лицензирование эксплуатации гидротехнического сооружения, так как наличие утвержденной декларации безопасности гидротехнического сооружения, прошедшей экспертизу, является условием деятельности по эксплуатации такого сооружения.

Полномочие по утверждению квартальных графиков транспортировки нефти по системе магистральных нефтепроводов по своему содержанию относится к режиму нормирования производственной деятельности, так как при его реализации фактически устанавливают конкретные параметры производственной деятельности, обеспечивающие конкурентный доступ к инфраструктуре участников рынка.

Утверждение типа стандартных образцов или типа средств измерений заключается в оценке соответствия продукции, т.е. представляет собой сертификацию.

Предоставление права (наделение полномочием)

Как следует из названия данной группы разрешительных полномочий, в результате их реализации заявитель приобретает право (пол-

номочие) осуществлять ту или иную деятельность. Выявлено три таких полномочия:

1) предоставление российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения;

2) наделение полномочиями на классификацию и освидетельствование судов, подлежащих государственной регистрации, за исключением маломерных судов;

3) наделение организации полномочиями на проведение исследований объема зрительской аудитории телеканалов (телепрограмм, телепередач).

Содержание указанных полномочий по предоставлению права (наделению полномочием) ничем не отличается от типовых разрешительных режимов по лицензированию и аккредитации. Целесообразно наделять полномочиями на классификацию и освидетельствование судов через механизм аккредитации, а в отношении иных перечисленных разрешительных полномочий использовать механизм лицензирования.

Определение лиц

Содержание разрешительных полномочий по определению лиц аналогично содержанию полномочий по предоставлению права (наделению полномочием). В рамках таких полномочий административным решением определяется (назначается) лицо, уполномоченное осуществлять определенную деятельность. В ходе исследования было выявлено два таких полномочия: 1) определение видов организаций, осуществляющих деятельность в области племенного животноводства; 2) определение экспертных центров, проводящих государственную экспертизу деклараций безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений).

Аналогично полномочиям по предоставлению права (по наделению полномочием) разрешительные полномочия по определению лиц не имеют существенных особенностей, отличающих их от типовых разрешительных режимов по лицензированию и аккредитации. В связи с этим целесообразно определять экспертные центры, проводящие государственную экспертизу деклараций безопасности гидро-

технических сооружений, через механизм аккредитации. В отношении определения видов организаций, осуществляющих деятельность в области племенного животноводства, следует использовать механизм лицензирования.

Присвоение (выделение)

Нормативно-правовые акты Российской Федерации предусматривают два разрешительных полномочия по присвоению (выделению). Оба полномочия заключаются в предоставлении доступа хозяйствующим субъектам к ограниченным ресурсам: 1) присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения; 2) выделение ресурса нумерации сетей связи¹⁶⁵.



В 2015 г. Россвязь приняла 12,3 тыс. решений о выделении операторам связи ресурса нумерации, в рамках которых было выделено 7,46 млн номеров¹⁶⁶. В указанном году Роскомнадзором было принято 17,5 тыс. решений о новых присвоениях радиочастот или радиочастотных каналов¹⁶⁷.

Важно отметить, что, хотя регулирование использования радиочастотного спектра и ресурса нумерации сети является исключительным правом государства, сами радиочастоты (радиочастотные каналы) и ресурс нумерации не находятся в собственности Российской Федерации¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Согласно ст. 1 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» ресурс нумерации — это совокупность или часть вариантов нумерации, которые возможно использовать в сетях связи. Таким образом, под данным термином подразумевается совокупность абонентских номеров, используемых в сети связи.

¹⁶⁶ Ежегодный отчет о деятельности Россвязи за 2015 г. [Электронный ресурс] <<https://www.rossvyaz.ru/press/reports/>> (Дата обращения: 05.04.2017)

¹⁶⁷ Отчет о выполнении «Плана и показателей деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в 2015 г.» [Электронный ресурс] <<http://rkn.gov.ru/plan-and-reports/reports/p449/>> (Дата обращения: 05.04.2017)

¹⁶⁸ Подробное объяснение, почему абонентский номер не может рассматриваться как имущество или иной объект гражданских прав, изложено в следующей работе: *Костин П.Ю.* Абонентский номер и его оборот: вопросы гражданско-

Присваивая (назначая) или выделяя указанные объекты лицам, ведущим экономическую деятельность, государство не реализует свои права как собственника, а исполняет властные полномочия. При этом использование слова «присвоение» или «выделение» указывает на административно-правовое содержание соответствующих полномочий.

В этом заключается отличие рассматриваемых полномочий от полномочий органов публичной власти по предоставлению в пользование частных лиц государственного или муниципального имущества: земельных (лесных) участков, водных объектов, иного недвижимого имущества. Данные полномочия заключаются в распоряжении публично-правовыми образованиями собственным имуществом и, соответственно, имеют гражданско-правовой элемент.

Целесообразно объединить процедуру по присвоению (назначению) радиочастот и выделению ресурса нумерации с процедурой по лицензированию оказания услуг связи, телевизионного вещания и (или) радиовещания. Вопросы доступа к необходимым для оказания таких услуг радиочастотам или ресурсу нумерации должны решаться одновременно с выдачей лицензии. Данные процедуры не должны предусматриваться в качестве самостоятельных разрешений.

Принятие прочих решений разрешительного характера

В отдельных случаях в законодательстве Российской Федерации при установлении разрешительных полномочий государственных и муниципальных органов не используется никаких специфических наименований. Нормативно-правовые акты описывают такие полномочия через словосочетание «принятие решения о...». В рамках исследования было выявлено 6 таких полномочий.

Большая часть из них сконцентрирована в сфере управления транспортом. Например, Минтранс России принимает решения об открытии морского порта. Ространснадзор и Росрыболовство осуществляют принятие решения о временном переводе судна под флаг иностранного государства. Росжелдор принимает решение об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей и об от-

правовой квалификации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 788–793.

крытии железнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций.

Однако наиболее массовым является другое разрешительное полномочие: функция органов местного самоуправления по принятию решения о переводе жилого помещения в нежилое (нежилого помещения в жилое).



Общее количество таких решений, принимаемых всеми органами местного самоуправления страны каждый год, исчисляется десятками тысяч. Почти в каждом муниципалитете ежегодно принимается несколько десятков или сотен таких решений. Например, в 2015 г. Управлением по строительству, архитектуре и градостроительству администрации г. Астрахани было принято 142 решения о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые¹⁶⁹.

В 2016 г. Главным управлением архитектуры и градостроительства администрации г. Ижевска было подготовлено 46 актов о переводе из жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение и 8 актов об отказе в таком переводе¹⁷⁰.

Все перечисленные полномочия связаны с выдачей предварительного согласия на осуществление конкретных разовых действий и (или) на реализацию конкретных проектов. Поэтому все указанные полномочия рекомендуется перевести под типовой режим выдачи разрешений.

Прочие нетиповые разрешительные режимы

Также выявлено 4 уникальных по своему наименованию разрешительных режима, которые невозможно отнести к какой-либо группе:

1) опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных и других изделий из драгоценных металлов;

¹⁶⁹ Отчет о деятельности администрации муниципального образования «Город Астрахань» в части полномочий Управления по строительству, архитектуре и градостроительству за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.astrgorod.ru/podrazdeleniya/otchetu-6>> (Дата обращения 06.04.2017)

¹⁷⁰ Отчет Главного управления архитектуры и градостроительства администрации г. Ижевска по основной деятельности за 2016 г. [Электронный ресурс] <http://www.izh.ru/res_ru/0_hfile_51295_1.pdf> (Дата обращения 06.04.2017)

2) установление межрегионального маршрута регулярных перевозок;

3) определение или установление цен (тарифов) в регулируемых сферах (в части цен (тарифов), определяемых для конкретных лиц по их заявлениям);

4) распределение объемов экспортной или импортной квоты между участниками внешнеэкономической деятельности¹⁷¹.

Рекомендуется перевести данные полномочия под типовые режимы. Полномочие по опробованию и клеймению исходя из его содержания связано с оценкой соответствия продукции перед выпуском ее в обращение на рынок. В связи с этим данное полномочие следует перевести в режим сертификации.

Установление межрегионального маршрута регулярных перевозок связано с подтверждением существования такого маршрута органами власти с соответствующим предоставлением возможности осуществления перевозочной деятельности на таком маршруте. Поэтому данное полномочие следует перевести в режим регистрации.

Полномочие по определению (установлению) цен (тарифов) в регулируемых сферах (в части цен (тарифов), определяемых для конкретных лиц по их заявлениям) связано с установлением для хозяйствующих субъектов конкретных обязательных параметров их производственной деятельности, что объединяет данное полномочие с нормированием.

Распределение объемов экспортной или импортной квоты между участниками внешнеэкономической деятельности рассматривалось при описании режима нормирования.

§ 3.2. Характеристика нетиповых режимов

А. Объекты нетиповых разрешений

Нетиповые разрешительные режимы имеют крайне разнообразный круг объектов регулирования. Статистические данные о распределении нетиповых разрешительных полномочий по видам объектов приведены в *табл. 50*.

¹⁷¹ Согласно постановлению Правительства РФ от 31.10.1996 № 1299 распределение квоты может осуществляться с использованием конкурса или аукциона.

Таблица 50. Нетиповые разрешительные полномочия в разрезе типов объектов, в отношении которых выдаются разрешения

Тип объекта, в отношении которого выдается разрешение	Количество видов	
	ед.	%
Лицо, не являющееся хозяйствующим субъектом	8	10,5
Лицо, являющееся хозяйствующим субъектом	15	19,7
Персонал хозяйствующих субъектов	5	6,6
Объекты недвижимости	2	2,6
Транспортные средства	8	10,5
Производственные объекты	6	7,9
Продукция	9	11,9
Деятельность	7	9,2
Документ	11	14,5
Прочее	5	6,6

В. Органы, исполняющие нетиповые разрешительные полномочия

На основании положений федеральных нормативно-правовых актов нетиповыми разрешительными полномочиями обладают органы всех 3 уровней власти. Однако подавляющее большинство разрешительных полномочий реализуется федеральными органами исполнительной власти. Статистические данные о распределении видов таких полномочий по уровню публичной власти приведены в *табл. 51*.

Таблица 51. Виды нетиповых разрешительных полномочий в разрезе органов, их осуществляющих

Органы, осуществляющие нетиповые разрешительные полномочия	Количество видов разрешений	
	ед.	%
Только федеральные органы исполнительной власти	53	68,4
Только организации, подведомственные федеральным органам исполнительной власти	9	11,9
Только органы исполнительной власти субъектов РФ	6	7,9
Только органы местного самоуправления	1	1,3
Участвуют органы двух или трех уровней власти	7	10,5

Нетиповые разрешительные полномочия, осуществляемые органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, представлены в *табл. 52*.

Таблица 52. Виды нетиповых разрешительных полномочий, осуществляемых органами субъектов РФ и органами местного самоуправления

№ п/п	Разрешительные полномочия	Осуществление полномочий		
		федеральными органами	органами субъектов РФ	органами местного самоуправления
1	Выдача племенных свидетельств (сертификатов) на племенную продукцию (животных)	Минсельхоз России	Да (собственные полномочия)	—
2	Оформление ветеринарных сопроводительных документов	Россельхознадзор	Да (собственные полномочия)	—
3	Технический осмотр самоходных машин и других видов техники, зарегистрированных органами, осуществляющими государственный надзор за их техническим состоянием	—	Да (собственные полномочия)	—
4	Утверждение заключения общественной экологической экспертизы	Росприроднадзор	Да (собственные полномочия)	—
5	Утверждение инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов	—	Да (собственные полномочия)	—
6	Утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики	Минэнерго России	Да (собственные полномочия)	—

Окончание табл. 52

№ п/п	Разрешительные полномочия	Осуществление полномочий		
		федеральными органами	органами субъектов РФ	органами местного самоуправления
7	Подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации	—	Да (переданные полномочия)	—
8	Подтверждение документов об ученых степенях, ученых званиях	—	Да (переданные полномочия)	—
9	Оформление и выдача паспорта объекта культурного наследия	Минкультуры России	Да	Да
10	Допуск к управлению самоходными машинами	—	Да (собственные полномочия)	—
11	Допуск лиц, имевших судимость, к педагогической деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних	—	Да (собственные полномочия)	—
12	Допуск лиц к государственной тайне	Правительство РФ, ФОИВ, ГК «Росатом», ГК «Роскосмос»	Да (собственные полномочия)	Да (собственные полномочия)
13	Принятие решения о переводе жилого помещения в нежилое (нежилого помещения в жилое)	—	—	Да (собственные полномочия)
14	Определение (установление) цен (тарифов) в регулируемых сферах (в части цен (тарифов), определяемых для конкретных лиц по их заявлениям)	ФАС России	Да (собственные полномочия)	Да (собственные полномочия)

Помимо органов публичной власти, самостоятельно исполнять нетиповые разрешительные полномочия могут ряд федеральных учреждений. Большая часть таких случаев приходится на сферу управления транспортом.

«Администрации морских портов» и «Администрации бассейнов внутренних водных путей» (ФБУ) осуществляют дипломирование членов экипажей судов. «Российский морской регистр судоходства» и «Российский речной регистр» (ФАУ) проводят классификацию и освидетельствование судов.

ФБУ «Росавтотранс» ответственно за выдачу свидетельства профессиональной компетентности международного автомобильного перевозчика и допуск сервисных центров к деятельности по установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту контрольных устройств, устанавливаемых на транспортных средствах.

Кроме учреждений, реализующих государственное регулирование в транспортной сфере, также разрешительное полномочие осуществляет ФКУ «Пробирная палата России». Она осуществляет опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных и других изделий из драгоценных металлов.

С. Нормативно-правовые акты, определяющие порядок осуществления нетиповых разрешительных полномочий

Практически все виды нетиповых разрешений имеют четкое законодательное основание их осуществления. Исключением являются два полномочия, указание на необходимость осуществления которых в законодательных актах отсутствует:

1) выдача заключений о возможности ввоза на территорию Российской Федерации и вывоза с территории Российской Федерации гемопоэтических стволовых клеток и костного мозга с целью проведения неродственной трансплантации;

2) утверждение квартальных графиков транспортировки нефти по системе магистральных нефтепроводов.

Подробное нормативно-правовое регулирование порядка исполнения имеется в отношении 72 видов нетиповых разрешительных полномочий (94,7%). В большинстве случаев подробное регулирование установлено на уровне актов президента РФ, правительства РФ или ведомственных актов, не являющихся административными ре-

гламентами. Сведения о распределении нетиповых разрешений по уровню актов, содержащих подробное регулирование, представлены в табл. 53.

Таблица 53. Определение порядка осуществления нетиповых разрешительных полномочий в нормативно-правовых актах Российской Федерации

Нормативное регулирование	Количество полномочий
Непосредственно в законе	9
В акте президента РФ или акте правительства РФ	35
В ведомственном акте (кроме административного регламента)	17
В административном регламенте	11
Нормативный порядок не установлен	4

В отношении 4 полномочий нормативный порядок осуществления не установлен в принципе, в том числе отсутствуют административные регламенты. Данными полномочиями являются: 1) выдача заключений о возможности ввоза и вывоза гемопоэтических стволовых клеток и костного мозга; 2) выдача племенных свидетельств (сертификатов) на племенную продукцию, племенных животных; 3) утверждение заключения общественной экологической экспертизы; 4) принятие решения об открытии морского порта.

Административные регламенты на федеральном уровне должны быть приняты в отношении 61 нетипового разрешительного полномочия. Однако по факту действующие административные регламенты имеются только в отношении 46 таких полномочий (75%). Отсутствие регламентов в отношении 15 разрешительных полномочий является существенным недостатком нормативно-правовой базы.

В отношении еще 15 видов нетиповых разрешительных полномочий принятие федеральных административных регламентов не предусматривается законодательством по следующим причинам. Во-первых, 9 полномочий осуществляются подведомственными органам власти организациями, на которые не распространяются требования Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Во-вторых, одно разрешительное полномочие, исполняемое органом публичной

власти, не является государственной услугой: оно исполняется без заявления со стороны лица, которому выдается разрешение. Данным полномочием осуществляется допуск лиц к государственной тайне.



Решение о допуске к государственной тайне принимает руководитель организации после заполнения лицом, которому оформляется допуск, специальной анкеты и проведения проверочных мероприятий органами безопасности (для допуска первой и второй формы). Какое-либо заявление от лица, допускаемого к государственной тайне, не требуется. Согласие на исполнение обязанностей по нераспространению сведений и на осуществление проверочных мероприятий оформляется путем заполнения анкеты¹⁷².

В-третьих, 5 разрешительных полномочий являются собственными полномочиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, что исключает возможность принятия административного регламента на федеральном уровне.

Д. Платность осуществления нетиповых разрешительных полномочий

В большинстве случаев осуществление нетиповых разрешительных полномочий происходит на бесплатной для заявителя основе. Взимание государственной пошлины или иной платы предусмотрено в 45% случаев. Статистические данные о типах взимаемой платы представлены в табл. 54.



Объемы государственной пошлины, зачисляемой в федеральный бюджет в рамках реализации различных нетиповых разрешений, могут различаться многократно. Например, в 2015 г. за выдачу загранпаспортов в бюджет было уплачено чуть менее 9 млрд руб. государственной пошлины, за выдачу удостоверений частного охранника — почти 0,5 млрд руб.¹⁷³.

¹⁷² Статья 21 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»; пп. 27–29 Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной постановлением Правительства РФ от 06.02.2010 № 63.

¹⁷³ Отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzhets/183/>> (Дата обращения: 07.04.2017)

Таблица 54. Данные о взимании платы за осуществление нетиповых разрешительных полномочий

Наличие платы	Количество видов разрешений
Государственная пошлина	20
Государственная пошлина, а также плата за необходимые и обязательные услуги	1
Плата, не являющаяся государственной пошлиной	3
Плата, не являющаяся государственной пошлиной, а также плата за необходимые и обязательные услуги	1
Плата только за необходимые и обязательные услуги	7
Плата отсутствует	44

Плата, не имеющая статуса государственной пошлины, взимается при:

1) выдаче заключений о соответствии производителей лекарственных средств для медицинского применения требованиям Правил надлежащей производственной практики (плата взимается в фиксированном размере 7500 руб. на основании постановления правительства Российской Федерации¹⁷⁴);

2) классификации и освидетельствовании морских судов, судов внутреннего плавания, спортивных парусных судов (плата рассчитывается для каждого судна в отдельности на основании методики, утвержденной Приказом Минтранса России¹⁷⁵).



Доход ФАУ «Российский морской регистр судоходства» от классификационного освидетельствования судов, находящихся в эксплуатации, в 2014 г. составил 1,067 млрд руб. В следующем году он увеличился на 13% и составил 1,205 млрд руб.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2015 № 1314 «Об определении соответствия производителей лекарственных средств требованиям правил надлежащей производственной практики» (п. 3).

¹⁷⁵ Приказ Минтранса России от 26.03.2012 № 76 «Об утверждении Методики расчета размеров экономически обоснованных расходов на осуществление классификации и освидетельствования судов, зарегистрированных в Государственном судовом реестре или в бербоут-чартерном реестре, и нормативной прибыли».

¹⁷⁶ Отчет о результатах деятельности ФАУ «Российский морской регистр судоходства» и об использовании закрепленного за ним федерального имущества

Доходы ФАУ «Российский речной регистр» составили 845,4 млн руб. в 2014 г. и 880,5 млн руб. в 2015 г.¹⁷⁷

Также взимание платы, не являющейся государственной пошлиной, может осуществляться при распределении экспортных или импортных квот между участниками внешнеэкономической деятельности. Например, возможна аукционная продажа квот, которая проводится российскими товарными биржами на основании соглашения с Минпромторгом России (средства, полученные в ходе аукциона, перечисляются в федеральный бюджет).

Е. Контроль в сфере нетиповых разрешительных полномочий

Среди нетиповых разрешительных полномочий не было обнаружено таких полномочий, в отношении которых законодательство предусматривает наличие отдельного вида государственного контроля (надзора), специально предназначенного для проверки выполнения обязанности частных лиц получить соответствующее разрешение.

В то же время обычной является ситуация, когда соблюдение требований о получении разрешения, предусмотренного в рамках нетипового разрешительного режима, проверяется в рамках видов государственного контроля, охватывающих какую-либо обширную сферу государственного управления. Показательные примеры таких полномочий и соответствующие им виды государственного контроля (надзора) указаны в *табл. 55*.

Также довольно распространены, хотя и несколько менее многочисленны, нетиповые разрешения, факт получения которых не является предметом какого-либо государственного контроля. В этих случаях наличие соответствующего разрешения является основанием для получения другого разрешения или принятия органом публичной власти иного управленческого решения.

Например, заключение о том, что в границах находящегося на территории Российской Федерации географического объекта заявитель производит товар, особые свойства которого определяются характер-

за 2015 отчетный год. [Электронный ресурс] <<http://www.rs-class.org/ru/register/legal/>> (Дата обращения: 05.04.2017)

¹⁷⁷ Отчет о результатах деятельности ФАУ «Российский речной регистр» и об использовании закрепленного за ним федерального имущества за 2015 г. [Электронный ресурс] <<http://www.rivreg.ru/docs/normprav/>> (Дата обращения: 05.04.2017)

ными для данного географического объекта природными условиями и (или) людскими факторами¹⁷⁸, необходимо только для государственной регистрации наименования места происхождения товара.

Таблица 55. Соотношение отдельных разрешительных полномочий и отраслевых видов государственного контроля (надзора)

Наименование разрешительного полномочия	Основной вид государственного контроля (надзора), в рамках которого проводятся проверки разрешенной деятельности
Выдача удостоверения частного охранника и присвоение квалификации частному охраннику	Контроль и надзор за частной детективной и охранной деятельностью
Выдача санитарно-эпидемиологического заключения	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор
Выдача заключения (разрешительного документа) на ввоз продукции, включенной в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами Евразийского экономического союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами	Таможенный контроль
Выдача племенных свидетельств (сертификатов) на племенную продукцию (животных)	Государственный надзор в области племенного животноводства
Оформление ветеринарных сопроводительных документов	Государственный ветеринарный надзор
Опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных и других изделий из драгоценных металлов	Федеральный пробирный надзор

Получение заключения о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений организации, осуществляющей деятельность, связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, требуется исключительно для выдачи лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Статья 1522 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ.

¹⁷⁹ Статья 19 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и

Помимо этого, существует небольшое количество нетиповых обязательных разрешений, наличие которых не проверяется в рамках специального или отраслевого вида государственного контроля (надзора) и не требуется для получения иных разрешений. Примером может служить выдача Минкультуры России прокатного удостоверения на фильм.

По общему правилу законодательство запрещает на территории Российской Федерации прокат фильма (т.е. распространение фильма в любой форме и любыми способами) или показ фильма без прокатного удостоверения. В случае нарушения данного запрета предусмотрена административная ответственность.

Однако исполнение данного требования не входит в состав предмета какого-либо вида государственного контроля (надзора), осуществляемого Министерством культуры России или иными органами исполнительной власти. Прокатное удостоверение на фильм также не используется и для получения каких-либо иных разрешений.

Е. Проблемы в сфере осуществления нетиповых разрешительных полномочий и способы их решения

1. Отсутствие системного подхода к установлению разрешительных полномочий

В связи с тем что в законодательстве Российской Федерации не прописаны никакие ограничения для форм, в которых могут быть установлены и осуществляются разрешительные полномочия, сложилась ситуация бессистемного регулирования разрешительной деятельности, что, в свою очередь, породило фактически неограниченное многообразие различных типов разрешительных полномочий.

В настоящей главе были описаны виды разрешительных полномочий, не попавших в типовые группы. Многообразие и отсутствие системного регулирования таких полномочий может приводить к следующим негативным последствиям:

спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

1) отсутствие четких условий введения разрешительного режима в конкретных сферах публичного управления, а также отсутствие целей, задач, принципов осуществления разрешительных полномочий;

2) возможность ситуативного установления избыточных видов разрешительных полномочий, а также дублирования разрешительных полномочий;

3) отсутствие унифицированного порядка организации и осуществления различных разрешительных полномочий;

4) отсутствие единой системы мониторинга осуществления разрешительных полномочий, в том числе посредством сбора статистической отчетности об объеме и качестве такой деятельности;

5) отсутствие эффективных механизмов осуществления контроля за соблюдением требований и условий, установленных при выдаче соответствующих полномочий.

Для систематизации нормативно-правовых актов, регулирующих осуществление разрешительных полномочий, необходимо закрепление в федеральном законодательстве исчерпывающего перечня разрешительных режимов. Большинство из рассмотренных в данной главе нетиповых разрешительных полномочий следует преобразовать в типовые разрешительные режимы (лицензирование, аккредитация, государственная регистрация и т.д.).

Из 76 рассмотренных выше нетиповых разрешительных полномочий предлагается сохранить в неизменной форме 7 полномочий. В их число входят:

1) выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность за пределами территории Российской Федерации;

2) выдача визы;

3) выдача вида на жительство;

4) утверждение нормативов допустимых выбросов, сбросов веществ (в том числе радиоактивных) и микроорганизмов;

5) утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;

6) оформление и выдача паспорта транспортного средства, паспорта шасси транспортного средства.

Сведения о рекомендациях по преобразованию нетиповых разрешительных полномочий в типовые формы представлены в *табл. 56*.

Таблица 56. Рекомендации о переводе нетиповых разрешительных полномочий в типовые формы

Типовые разрешительные режимы, в состав которых должны быть включены нетиповые разрешительные полномочия	Количество полномочий
В лицензирование	8
В аккредитацию	5
В государственную регистрацию	10
В аттестацию	8
В сертификацию	16
В проведение государственной экспертизы	4
В выдачу разрешений	12
В нормирование	2
Упразднение полномочия	1
Упразднение полномочия (объединение с иными разрешительными режимами)	2

2. Отсутствие необходимого нормативно-правового регулирования в отношении осуществления отдельных видов разрешительных полномочий

В настоящее время порядок осуществления нетиповых разрешительных полномочий урегулирован федеральными законами, актами президента Российской Федерации или правительства Российской Федерации только в отношении 58% рассмотренных полномочий. В 5% случаев нормативный порядок осуществления данных разрешительных полномочий вообще не установлен (даже на ведомственном уровне).

Необходимо внести изменения как в законодательные, так и в подзаконные акты, устраняющие указанные выше правовые проблемы. В идеале для каждого нетипового разрешения должно быть принято правительством Российской Федерации положение по аналогии с положениями о лицензировании (если порядок осуществления разрешительных полномочий непосредственно не урегулирован в законодательном акте).

3. Отсутствие административных регламентов в отношении значительного количества иных разрешительных полномочий

Административные регламенты не приняты в отношении 15 (25%) нетиповых разрешительных полномочий.

В отношении еще 9 разрешительных полномочий, осуществляемых подведомственными федеральным органам исполнительной власти учреждениями, принятие административных регламентов вообще не предусмотрено, так как на данные организации не распространяется требование Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» о принятии административных регламентов. Данный подход является неоправданным, так как административная деятельность подведомственных учреждений не отличается от деятельности федеральных органов исполнительной власти по предоставлению аналогичных государственных услуг.

Необходимо принятие административных регламентов в отношении тех полномочий, для которых данные нормативно-правовые акты на настоящий момент не приняты, несмотря на требование законодательства. Также необходимо распространить действие Федерального закона № 210-ФЗ на учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, с последующим принятием административных регламентов в отношении разрешительной деятельности данных учреждений.

4. Осуществление разрешительных полномочий организациями, которые не являются органами, предоставляющими государственные услуги

Нормативно-правовыми актами предусмотрено исполнение 9 разрешительных полномочий, которые исходя из их содержания могут быть отнесены к государственным услугам, однако фактически осуществляются организациями, которые не являются федеральными органами исполнительной власти.

Это приводит к ряду таких негативных последствий, как: 1) отсутствие четкой регламентации осуществления полномочий (отсутствие административных регламентов); 2) в отдельных случаях непрозрачность механизмов взимания платы; 3) ограничение конкуренции; 4) нераспространение ограничений и запретов государственной гражданской службы на работников подведомственных организаций при осуществлении ими разрешительных полномочий.

Рекомендуется либо передать полномочия разрешительного характера для осуществления органам публичной власти, либо допустить к осуществлению данных полномочий частных лиц, аккредитованных на право ведения такой деятельности.

5. Отсутствие единообразного подхода в установлении платы за осуществление иных разрешительных полномочий

В настоящее время вопросы взимания платы при осуществлении разрешительных полномочий урегулированы не вполне системно. В рамках исполнения 5 полномочий взимается плата, необходимость взимания и размер которой установлены не Налоговым кодексом Российской Федерации, а иными нормативно-правовыми актами. Предлагается внести изменения, касающиеся 4 полномочий из числа указанных выше¹⁸⁰.

Представляется необходимым, чтобы плата за выдачу заключений о соответствии производителей лекарственных средств требованиям правил надлежащей производственной практики была закреплена в виде государственной пошлины, поскольку данное разрешительное полномочие осуществляется федеральными органами исполнительной власти — Минпромторгом России и Россельхознадзором.

В отношении разрешительных полномочий, осуществляемых подведомственными учреждениями (классификация и освидетельствование морских судов; классификация и освидетельствование судов внутреннего плавания; классификация и освидетельствование спортивных парусных судов), рекомендуется установить точный размер взимаемой платы актом правительства Российской Федерации или Минтранса России.

¹⁸⁰ Оставить без изменения предлагается плату, взимаемую в рамках конкурса или аукциона при распределении экспортных или импортных квот.

Глава 4

Общие проблемы разрешительной деятельности и предложения по их решению

§ 4.1. Проблемы организации разрешительной деятельности

На основе вышеизложенного анализа разрешительной системы в Российской Федерации можно выделить две группы недостатков в сфере организации и осуществления разрешительной деятельности: системные и локальные.

Системные проблемы касаются всех или подавляющего большинства разрешительных режимов и относящихся к ним видов разрешений. Эти проблемы связаны с отсутствием комплексного нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности органов власти и уполномоченных организаций. Наиболее значимыми системными проблемами являются следующие.

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

Универсальное определение закреплено в федеральном законодательстве только в отношении одного разрешительного режима: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» содержит определения понятий «лицензия» и «лицензирование».

Как следствие, нормативно-правовые акты содержат большое количество видов разрешений, наименования которых отличаются от их сущности. В отдельных случаях благодаря этому количество наиболее «жестких» видов разрешений формально сокращается, однако на практике объем административного давления на бизнес уменьшается незначительно.

Например, до 1 января 2007 г. 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 ст. 1 и 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ перечни видов деятельности и сфер общественных отношений 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, нормативно не закреплены.

В результате существуют виды разрешений, которые не предусмотрены федеральными законами и введены актами правительства Российской Федерации (например, государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним) или даже ведомственными актами (к примеру, аттестация специалистов организаций, подведомственных Ростехнадзору).

Установление новых видов разрешений исключительно действиями органов исполнительной власти потенциально может создавать чрезмерные административные барьеры для ведения предпринимательской деятельности.

3. Отсутствие унифицированных законодательно закрепленных принципов и стандартов осуществления разрешительной деятельности

Исключение составляет только лицензирование, комплексное законодательное регулирование которого содержится в Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ «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 по взиманию платы), приостановления и возобновления их действия, прекращения и аннулирования;
- основные требования, касающиеся ведения и использования (включая обеспечение открытого доступа) информационных ресурсов, формируемых в результате разрешительной деятельности.

Отсутствие на законодательном уровне единых стандартов, определяющих порядок предоставления разрешений, относящихся к

каждому разрешительному режиму, 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 в результате наличия правовых пробелов серьезно затрудняет правоприменительную деятельность, в связи с этим порядок предоставления разрешений становится непонятным для заявителей.

Существование Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» эту проблему не решает. Закон содержит 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, регистров и прочих информационных ресурсов; в отношении третьей части данные о количестве выданных разрешений централизованно и на системной основе не собираются.

Как следствие, точные объемы и динамика разрешительной деятельности, осуществляемой в Российской Федерации органами власти и уполномоченными организациями, в настоящее время неизвестны. Это серьезным образом ограничивает возможности по качественной модернизации в данной сфере.

Локальные проблемы затрагивают отдельные категории разрешений. Они связаны преимущественно с неисполнением или некачественным исполнением существующих конституционных или законодательных положений, регламентирующих порядок осуществления

разрешительной деятельности. Локальными проблемами являются следующие.

1. Предоставление отдельных разрешений без надлежащего законодательного основания

Надлежащее нормативное основание (т.е. указание в международном договоре или федеральном законе) отсутствует в отношении 28 видов разрешений, что составляет 5% общего количества 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 осуществления еще 240 видов разрешений (44%) установлен исключительно или преимущественно в ведомственных нормативно-правовых актах.

Отсутствие достаточной нормативной регламентации порядка осуществления разрешительной деятельности влечет возможность злоупотребления со стороны как должностных лиц органов власти, так и заявителей, порождает спорные ситуации, служит коррупциогенным фактором. Осуществление регламентации исключительно или преимущественно 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% количества видов, 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 от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление данных разрешений не является государственными услугами. Соответственно, на них 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 последствиям, которые были описаны выше.

4. Предоставление отдельных разрешений организациями, не имеющими статуса органов власти

На разрешительную деятельность уполномоченных организаций не распространяются повышенные требования, предъявляемые к аналогичной деятельности органов власти: не требуется наличие административных регламентов; общие требования к работникам организаций менее жесткие, чем требования к государственным служащим органов власти.

Практика предоставления разрешений организациями наиболее опасна в случаях, когда федеральное автономное или бюджетное учреждение обладает монопольным правом на осуществление разрешительной деятельности, при этом за выдачу разрешения взимается плата, не являющаяся государственной пошлиной. В этом случае есть потенциальная опасность, что такое учреждение будет максимизировать свой доход, злоупотребляя отказом в выдаче разрешений и вынуждая обращаться повторно либо навязывая дополнительные услуги.

§ 4.2. Предложения по совершенствованию разрешительной деятельности

Предложения по совершенствованию разрешительной деятельности органов публичной власти и уполномоченных организаций также могут быть разделены на системные и локальные. **Предложениями системного характера** являются следующие.

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

На основании анализа сущностных черт всех выявленных в ходе исследования разрешительных режимов нами было определено наличие самостоятельной сущности в отношении 8 таких режимов — это лицензирование; государственная регистрация; государственная аккредитация; государственная аттестация; предоставление разрешений; государственная сертификация; индивидуальное нормирование разрешительного значения; государственная экспертиза разрешительного характера. Все остальные режимы должны быть переименованы исходя из данных определений либо исключены из состава разрешительной деятельности (см. далее).

Таблица 57. 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 иной деятельности	Лицензирование
		Прямой допуск к деятельности граждан через признание их компетентности	Аттестация		
		Допуск через подтверждение существования лиц и объектов	Регистрация		
		Допуск через определение обязательных параметров деятельности	Нормирование		
Разовые действия или реализация проекта	Разрешение				
Продукция	Сертификация				
Объекты, характеризующиеся высокой степенью неопределенности, требующие проведения исследования	Экспертиза				

Сущностные признаки, позволяющие разграничить содержание каждого из указанных разрешительных режимов и сформулировать соответствующие определения, представлены в *табл. 57*.

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.

Последствия прохождения государственной регистрации различаются в зависимости от типа регистрируемого объекта:

а) государственная регистрация физических или юридических лиц, а также их объединений является основанием предоставления регистрируемому лицу специального правового статуса (т.е. совокупности прав и обязанностей);

б) государственная регистрация объектов гражданских прав является основанием предоставления возможности использовать объект гражданских прав (в том числе отдельными способами) либо предоставлением возможности участия объекта гражданских прав в обороте;

в) государственная регистрация документов является подтверждением возможности применения документа;

г) государственная регистрация юридических фактов является основанием предоставления физическому или юридическому лицу отдельных специальных прав или специального правового статуса (т.е. совокупности прав и обязанностей).

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 наделения 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 незаконным¹⁸¹.

Государственная экспертиза (разрешительного характера) — это разрешительный режим, заключающийся в проведении исследований и дачи 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.

¹⁸¹ Разрешительные режимы, относящиеся к данному типу, могут иметь различные наименования: установление или утверждение нормативов, определение или установление цен (тарифов), утверждение графиков, распределение объемов и т.д.

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 2 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 14 видов деятельности, которые в настоящий момент обозначены термином «регистрация», однако являются не разрешительным полномочием, а учетным, т.е. должны быть переименованы в «государственные учеты». В результате общее число видов разрешений должно снизиться на 4,6% и составить 516.

Во-вторых, все остальные виды разрешительной деятельности, которые в настоящий момент не входят в обозначенный выше перечень из 8 типовых 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 видов разрешений, определения которых устоялись и/или имеют международные аналоги (оформление и выдача разнообразных паспортов, выдача вида на жительство и выдача виз).

Отдельно следует отметить, что переквалификации в тот или иной разрешительный режим согласно приведенным определениям подлежат все полномочия, относящиеся в настоящий момент к государственным учетам, имеющим разрешительный характер (как правило, соответствующие режимы должны быть квалифицированы как «регистрация»).

В целом в настоящий момент (по экспертным оценкам) корректное наименование, т.е. наименование, соответствующее содержанию, имеет 331 вид разрешительной деятельности из 541, что составляет 61% общего количества. Соответственно, наименования должны быть изменены в отношении 210 видов разрешений.

Количество видов разрешений, подлежащих сохранению или изменению, в разрезе разрешительных режимов указано в *табл. 58*.

Таблица 58. Количество видов разрешений, подлежащих сохранению или изменению

№ п/п	Разрешительный режим	Текущее состояние	Сохранить	Исключить из группы	Включить в состав группы	Целевое состояние
1	Лицензирование	66	65	1	37	102
2	Государственная регистрация	87	73	14	58	131
3	Государственная аккредитация	45	24	21	9	33
4	Государственная аттестация	31	30	1	14	44
5	Предоставление разрешений	122	106	16	32	138
6	Согласования действий и документов	34	0	34	—	—
7	Государственная сертификация	18	9	9	18	27
8	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	48	0	48	—	—
9	Государственная экспертиза	14	14	0	17	31
10	Нетиповые разрешительные режимы	76	10	66	—	Нормирование: 5 Нетиповые: 5
ВСЕГО		541	331	210	185	516

Скорректированные перечни видов разрешений должны быть закреплены на уровне федерального закона с указанием о неправомерности введения разрешений, не приведенных в данных перечнях.

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

В федеральном законодательстве необходимо установить комплексное регулирование разрешительной деятельности, которое должно включать:

а) общие положения:

используемые разрешительные режимы (формы разрешительной деятельности);

цели, задачи и принципы предоставления разрешений;

полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по предоставлению разрешений;

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 или уполномоченной организацией;

порядок переоформления разрешения, предоставления дубликата разрешения;

порядок осуществления контроля за исполнением условий разрешения;

порядок приостановления, возобновления разрешения, прекращения его действия и аннулирования;

порядок формирования и ведения реестров выданных разрешений (включая учетные дела), предоставления информации по вопросам осуществления разрешительной деятельности.

4. Формирование единой системы статистического наблюдения за разрешительной деятельностью

Федеральный план статистических работ необходимо дополнить положениями, предусматривающими сбор официальной статистической информации о количестве всех разрешений, выданных органами публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней, а также уполномоченными организациями.

По результатам сбора информации об объеме осуществления разрешительной деятельности уполномоченным федеральным органом

исполнительной власти (по нашему мнению, данную функцию должно осуществлять Минэкономразвития России) должен быть подготовлен ежегодный доклад о состоянии разрешительной деятельности в Российской Федерации для последующей публикации и представления в правительство.

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 особенной части — положения, регулирующие организацию и предоставление разрешений, относящихся к каждому разрешительному режиму в отдельности.

В случае невозможности принятия указанного закона из-за организационных трудностей (в силу крайне широкого предмета регулирования потребуется согласование с большим количеством заинтересованных органов) альтернативой может служить принятие ряда федеральных законов, каждый из которых регулировал бы отдельный разрешительный режим. Например, возможно принятие федеральных законов «О государственной регистрации в Российской Федерации», «Об аттестации в Российской Федерации» и т.д.

В свою очередь, **предложениями локального характера** являются:

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

В отношении всех разрешений, не указанных в международных договорах или федеральных законах, должно быть принято решение о необходимости или об отсутствии необходимости в их предоставлении. Если данные разрешения будут оценены как необходимые, должны быть внесены изменения в федеральные законы, предусматривающие их выдачу.

В частности, должны быть созданы надлежащие правовые основания для перечисленных ниже видов разрешений либо принято решение о ликвидации соответствующих разрешений как незаконных:

государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним (субъекты РФ);

регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей (Минкультуры России);

аттестация на право управления маломерными судами (МЧС России);

аттестация экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы (Минкультуры России);

аттестация специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору (Ростехнадзор);

аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств (Ространснадзор; «Администрации морских портов» и «Администрации бассейнов внутренних водных путей», имеющие статус ФГУ Росморречфлота; Росавиация);

разрешение для применения средств и методов диагностики наркомании и лечения больных наркоманией (Минздрав России);

разрешение на ведение работ с взрывчатыми материалами промышленного назначения (Ростехнадзор);

разрешение на применение взрывчатых материалов промышленного назначения (Ростехнадзор);

разрешение 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 (Ростехнадзор);

разрешение на допуск к эксплуатации теплопотребляющих установок потребителей тепловой энергии, устройств и сооружений объектов по производству и передаче тепловой энергии, теплоносителя (Ростехнадзор);

согласование планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (МЧС России; Ростехнадзор; Минприроды России; Минсельхоз России; Минэнерго России; «Администрации морских портов»; органы субъектов РФ, органы местного самоуправления);

согласование границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства (Ростехнадзор);

внесение сведений в Реестр субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти (Минэнерго России);

внесение сведений о заводе в реестр проектируемых, строящихся, реконструируемых и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов, расположенных на территории Российской Федерации (Минэнерго России);

пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров (Росжелдор).

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

Применительно ко всем видам разрешений, в отношении которых нормативный порядок предоставления отсутствует либо установлен исключительно или преимущественно на ведомственном уровне, необходимо внести изменения, устанавливающие данный порядок на уровне федеральных законов или постановлений правительства Российской Федерации.

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 от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предусмотрев необходимость принятия административных регламентов в отношении разрешений (государственных услуг), предоставляемых Банком России, ЦИК России, а также федеральными и региональными государственными учреждениями и предприятиями.

4. Сокращение случаев предоставления разрешений организациями, которые не имеют статуса органов власти

Необходимо исключить случаи, в которых федеральное автономное или бюджетное учреждение обладает монопольным правом на осуществление разрешительной деятельности, при этом за выдачу разрешения взимается плата, не являющаяся государственной пошлиной.

Исполнение таких разрешительных полномочий должно осуществляться либо органами публичной власти или государственными казенными учреждениями, либо негосударственными коммерческими организациями, аккредитованными органами власти (но только при наличии количества таких организаций, достаточного для обеспечения надлежащего уровня конкуренции).

В случае предоставления разрешений государственными казенными учреждениями последние должны быть приравнены к органам публичной власти: в отношении данного вида разрешения должен быть принят административный регламент, а на работников учреждения распространяться законодательство о государственной службе.

Приложение

Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

Ниже представлен перечень видов разрешений, предусмотренных федеральными нормативно-правовыми актами по состоянию на 1 сентября 2016 г.

I. Лицензирование

Помимо лицензируемых видов деятельности, указанных в ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (на момент проведения исследования – 49 видов), лицензированию также подлежит:

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Деятельность в области использования атомной энергии	Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 26), Положение о лицензировании..., утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 280	Ростехнадзор
2	Деятельность по использованию радиоактивных материалов при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях	Положение о лицензировании..., утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2000 № 471	Госкорпорация «Росатом»
3	Деятельность по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну,	Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ст. 27), Положение о лицензировании..., утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.1995 № 333	ФСБ России, СВР России, ФСТЭК России, Минобороны России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны		
4	Космическая деятельность	Закон Российской Федерации от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» (ст. 9), Положение о лицензировании космической деятельности, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 160	Госкорпорация «Роскосмос»
5	Деятельность по осуществлению банковских операций	Закон Российской Федерации от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» (ст. 4, 49, 59, 74), Инструкция Банка России от 02.04.2010 № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций»	Банк России
6	Деятельность по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (гл. 3), Положение о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции, утв. постановлением Правительства РФ от 06.12.1999 № 1344, Положение о лицензировании перевозок этилового спирта (в том числе денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25% объема готовой продукции автомобильным транспортом, утв. постановлением Правительства РФ от 28.06.2012 № 648	Росалкоголь-регулирование

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
7	Страховая деятельность (деятельность субъектов страхового дела)	Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 32–32.9)	Банк России
8	Деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 39, 39.1), Инструкция Банка России от 13.09.2015 № 168-И «О порядке лицензирования Банком России профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и порядке ведения реестра профессиональных участников рынка ценных бумаг»	Банк России
9	Клиринговая деятельность	Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности» (ст. 26), Инструкция Банка России от 11.11.2015 № 170-И «О порядке лицензирования Банком России клиринговой деятельности и порядке ведения реестра лицензий»	Банк России
10	Деятельность в сфере инвестиционных фондов	Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», (ст. 60.1), Инструкция Банка России от 29.06.2015 № 166-И «О порядке лицензирования акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев, порядке ведения реестра лицензий акционерных инвестиционных фондов, реестра лицензий управляющих компаний и реестра лицензий специализированных депозитариев, порядке уведомления Банка России об изменении сведений о должностных лицах акционерного инвестиционного фонда, управляющей компании и специализированного депозитария»	Банк России
11	Деятельность негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию	Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», Инструкция Банка России от 29.06.2015 № 164-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации негосударственных пенсионных фондов, о предоставлении	Банк России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		или о переоформлении лицензии негосударственных пенсионных фондов, порядке ведения реестра лицензий негосударственных пенсионных фондов, порядке регистрации правил (изменений в правила) негосударственных пенсионных фондов»	
12	Деятельность по проведению организованных торгов	Федеральный закон от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах» (ст. 26), Инструкция Банка России от 26.10.2015 № 169-И «О порядке лицензирования Банком России бирж и торговых систем и порядке ведения реестра лицензий»	Банк России
13	Репозитарная деятельность	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»	Банк России
14	Пользование недрами	Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 11), постановление ВС РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами»	Роснедра
15	Приобретение, экспонирование и коллекционирование оружия и патронов к нему	Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» (ст. 9), Инструкция по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 12.04.1999 № 288	Росгвардия
16	Внешняя торговля товарами	Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (ст. 24), Положение о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий, утв. постановлением Правительства РФ от 09.06.2005 № 364	Минпромторг России, Минэнерго России
17	Внешнеэкономические операции с товарами, информацией, работами, услугами, резуль-	Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ст. 19), Положение о лицензировании внешнеэкономических операций с товарами, информацией, работами, услугами,	ФСТЭК России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	татами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль	результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), в отношении которых установлен экспортный контроль, утв. постановлением Правительства РФ от 15.09.2008 № 691	

II. Государственная регистрация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Государственная регистрация актов гражданского состояния (рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления/удочерения, установления отцовства, перемены имени, смерти)	Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»	Консульские учреждения МИД России — в отношении регистрации за рубежом
2	Регистрация граждан Российской Федерации по месту жительства, по месту пребывания	Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713	МВД России
3	Регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства	Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9.	МВД России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
4	Государственная радиационно-эпидемиологическая регистрация лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов	Федеральные законы от 15.05.1991 № 1244-1, от 26.11.1998 № 175-ФЗ, от 10.01.2002 № 2-ФЗ, постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22.09.1993 № 948 «О государственной регистрации лиц, пострадавших от радиационного воздействия...», «Правила формирования и ведения Национального радиационно-эпидемиологического регистра», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2013 № 625	Минздрав России
5	Регистрация граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей	Федеральный закон от 25.10.2002 № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», Положение о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, утв. постановлением Правительства РФ от 10.12.2002 № 879	-
6	Государственная регистрация юридических лиц	Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»	ФНС России, Минюст России, Банк России
7	Государственная регистрация физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей	Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»	ФНС России
8	Регистрация (перерегистрация) организаций, направляющих граждан Российской Федерации за пределы территории Российской Федерации	Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Положение о регистрации в МИД России организаций, направляющих граждан Российской Федерации за пределы территории Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13.06.2012 № 586	МИД России

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
9	Регистрация представителей иностранных религиозных организаций в Российской Федерации	Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», «Порядок регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций», утв. Приказом Минюста РФ от 03.03.2009 № 62	Минюст России
10	Регистрация опасных производственных объектов	Федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «Правила регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1371	Ростехнадзор, уполномоченные федеральные органы исполнительной власти
11	Регистрация организации, совершающей операции с денатурированным этиловым спиртом	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ	ФНС России
12	Регистрация лица, совершающего операции с прямогонным бензином	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ	ФНС России
13	Регистрация лица, совершающего операции с бензолом, параксилолом, ортоксилолом	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ	ФНС России
14	Регистрация организации, совершающей операции со средними дистиллятами	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ	ФНС России
15	Регистрация объекта налогообложения налогом на игорный бизнес	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ	ФНС России
16	Регистрация страхователей в системе обязательного пен-	Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»,	ПФР

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	сионного страхования	«Порядок регистрации и снятия с регистрационного учета в территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации страхователей, производящих выплаты физическим лицам», утв. постановлением Правления ПФ РФ от 13.10.2008 № 296п, «Порядок регистрации в территориальных органах ПФР страхователей, уплачивающих страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации в виде фиксированных платежей», утв. постановлением Правления ПФ РФ от 02.08.2006 № 197п	
17	Регистрация страхователей в системе обязательного медицинского страхования	Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»	ПФР
18	Регистрация страхователей в системе обязательного социального страхования	Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», Приказ Минтруда России от 29.04.2016 № 202н «О порядке регистрации и снятия с регистрационного учета в территориальных органах Фонда социального страхования Российской Федерации страхователей и лиц, приравненных к страхователям»	ФСС России
19	Государственная регистрация лекарственных препаратов для медицинского применения	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», Административный регламент Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения, утв. Приказом Минздрава России от 22.10.2012 № 428н	Минздрав России

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
20	Государственная регистрация предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», «Правила государственной регистрации предельных отпускных цен производителей лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865	Минздрав России
21	Государственная регистрация лекарственных средств для животных и кормовых добавок	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», «Правила государственной регистрации лекарственных средств для животных и кормовых добавок», утв. Приказом Минсельхоза Российской Федерации от 01.04.2005 № 48	Россельхознадзор
22	Государственная регистрация отдельных видов продукции (товаров, включенных в раздел II Единого перечня товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза)	Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». <i>Порядок государственной регистрации предусмотрен Соглашением о санитарных мерах Таможенного союза</i>	Роспотребнадзор
23	Государственная регистрация изделий медицинского назначения	Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Правила государственной регистрации медицинских изделий», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1416	Росздравнадзор
24	Государственная регистрация пести-	Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении	Минсельхоз России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	цидов и агрохимикатов	с пестицидами и агрохимикатами», «Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов», утв. Приказом Минсельхоза России от 10.07.2007 № 357	
25	Государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ	Федеральный закон от 30.03.1999 № 52 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», постановление Правительства РФ от 20.07.2013 № 609 «О ведении федерального регистра потенциально опасных химических и биологических веществ, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»	Роспотребнадзор
26	Государственная регистрация генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы	Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», Положение о государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2013 № 839	Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росздравнадзор, Минздрав России
27	Регистрация образцов изделий народных художественных промыслов	Федеральный закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», Налоговый кодекс Российской Федерации, «Правила регистрации образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18.01.2001 № 35	Минпромторг России
28	Регистрация именных	Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», «Правила регистрации, изготовления именных, а также постановки и уничтожения их оттисков», утв. постановлением Правительства РФ от 21.10.2015 № 1127	Федеральное казенное учреждение «Российская государственная пробирная палата при

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
			Министерство финансов Российской Федерации»
29	Регистрация контрольно-кассовой техники	Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», Положение о регистрации и применении контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2007 № 470	ФНС России
30	Регистрация декларации о соответствии продукции требованиям технических регламентов	Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», «Порядок регистрации деклараций о соответствии», утв. Приказом Минэкономразвития России от 21.02.2012 № 76	Росаккредитация, органы по сертификации продукции
31	Регистрация декларации о соответствии средств связи	Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», «Правила организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13.04.2005 № 214, Административный регламент Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по регистрации деклараций о соответствии средств связи, утв. Приказом Минкомсвязи России от 01.12.2011 № 331	Россвязь
32	Регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств	Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», «Правила регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2004 № 539	Роскомнадзор, ФСБ России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
33	Регистрация средств массовой информации	Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Административный регламент предоставления Роскомнадзором государственной услуги по регистрации средств массовой информации, утв. Приказом Минкомсвязи России от 29.12.2011 № 362.	Роскомнадзор
34	Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	«Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009	Минюст России
35	Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право аренды, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, доверительное управление, безвозмездное пользование)	Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»	Росреестр
36	Государственная регистрация выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг, отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг и регистрации проспекта ценных бумаг	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», Положение о стандартах эмиссии ценных бумаг, порядке государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, государственной регистрации отчетов об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг и регистрации проспектов ценных бумаг, утв. Банком России 11.08.2014 № 428-П	Банк России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
37	Государственная регистрация условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг (изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг)	Федеральный закон от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», «Правила государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, изменений, вносимых в условия эмиссии и обращения этих ценных бумаг, а также об отчетах о проведенной эмиссии», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 № 1238	Минфин России
38	Государственная регистрация негосударственного пенсионного фонда и регистрация правил негосударственного пенсионного фонда	Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», Инструкция Банка России от 29.06.2015 № 164-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации негосударственных пенсионных фондов, о предоставлении или о переоформлении лицензии негосударственных пенсионных фондов, порядке ведения реестра лицензий негосударственных пенсионных фондов, порядке регистрации правил (изменений в правила) негосударственных пенсионных фондов»	Банк России
39	Регистрация правил доверительного управления паевым инвестиционным фондом и изменений и дополнений в них	Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», Инструкция Банка России от 06.11.2014 № 157-И «О порядке регистрации правил доверительного управления паевым инвестиционным фондом и изменений и дополнений в них»	Банк России
40	Регистрация документов клиринговой организации и центрального контрагента	Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте», Указание Банка России от 24.05.2015 № 3645-У «О порядке регистрации Банком России документов организатора торговли, клиринговой организации и вносимых в них изменений»	Банк России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
41	Регистрация документов организатора торговли (биржи или торговой системы)	Федеральный закон от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах», Указание Банка России от 24.05.2015 № 3645-У «О порядке регистрации Банком России документов организатора торговли, клиринговой организации и вносимых в них изменений»	Банк России
42	Регистрация регламента специализированного депозитария по осуществлению контроля за деятельностью по инвестированию средств пенсионных накоплений	Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации», Инструкция Банка России от 08.12.2015 № 172-И «О порядке регистрации регламента специализированного депозитария по осуществлению контроля за деятельностью по инвестированию средств пенсионных накоплений и вносимых в него изменений»	Банк России
43	Регистрация организации в качестве оператора платежной системы	Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (ст. 15), Положение о порядке направления в Банк России заявления о регистрации оператора платежной системы, утв. Банком России 02.05.2012 № 378-П	Банк России
44	Регистрация автотранспортных средств и прицепов к ним	Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.1994 № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации», «Правила регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним», утв. Приказом МВД России от 24.11.2008 № 1001	ГИБДД МВД России, ФОИВ, в которых предусмотрена военная служба (ВАИ)
45	Государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним	Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.1994 № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации», «Правила государственной регистрации тракторов,	—

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним органами государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (Гостехнадзора)», утв. Минсельхозпродом России от 16.01.1995 (нормативно-правовой акт устарел)	
46	Государственная регистрация морских судов и прав на них (в Государственном судовом реестре, Российском международном реестре судов, бербоут-чартерном реестре, реестре строящихся судов)	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, «Правила регистрации судов и прав на них в морских портах», утв. Приказом Минтранса России от 09.12.2010 № 277	Администрации морских портов (ФГБУ)
47	Государственная регистрация судов внутреннего водного транспорта и прав на них (в Государственном судовом реестре, Российском международном реестре судов, реестре арендованных иностранных судов, реестре строящихся судов)	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, «Правила государственной регистрации судов», утв. Приказом Минтранса России от 26.09.2001 № 144	Администрации бассейнов внутренних водных путей (ФГБУ), администрации морских портов (ФГБУ) — в отношении отдельных категорий судов
48	Государственная регистрация маломерных судов	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, «Правила государственной регистрации маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России», утв. Приказом МЧС России от 29.06.2005 № 500	МЧС России (ГИМС)

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
49	Государственная регистрация воздушных судов (гражданских воздушных судов, в том числе сверхлегких, государственных воздушных судов)	Воздушный кодекс Российской Федерации, Административный регламент Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по государственной регистрации гражданских воздушных судов и ведению Государственного реестра гражданских воздушных судов Российской Федерации, утв. Приказом Минтранса России от 05.12.2013 № 457, «Порядок государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения», утв. Приказом Минтранса РФ от 18.11.2011 № 287, «Федеральные авиационные правила государственной регистрации государственных воздушных судов», утв. Приказом министра обороны Российской Федерации от 28.11.2002 № 460	Росавиация, Минобороны России
50	Государственная регистрация прав на воздушные суда и сделок с ними	Федеральный закон от 14.03.2009 № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», Административный регламент Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними, утв. Приказом Минтранса России от 06.05.2013 № 170	Росавиация
51	Государственная регистрация аэродромов и вертодромов (гражданской, государственной, экспериментальной авиации)	Воздушный кодекс Российской Федерации, Федеральные авиационные правила «Правила государственной регистрации аэродромов гражданской авиации и вертодромов гражданской авиации», утв. Приказом Минтранса России от 19.08.2015 № 251, «Федеральные авиационные правила государственной регистрации аэродромов государственной авиации», утв. Приказом министра обороны Российской Федерации от 14.11.2002 № 440	Росавиация, Минобороны России, Минпромторг России

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
52	Государственная регистрация изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных, топологий интегральных микросхем	Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая), Административные регламенты, утв. Приказом Минобрнауки РФ от 29.10.2008 № 324, приказами Минэкономразвития России от 20.07.2015 № 483, от 28.08.2015 № 611, от 30.09.2015 № 696, 698, 700, 702	Роспатент
53	Государственная регистрация сделок, предусматривающих использование единых технологий гражданского назначения на территориях иностранных государств	Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая), Административный регламент предоставления Федеральной службой по интеллектуальной собственности государственной услуги по государственной регистрации сделок, предусматривающих использование единых технологий гражданского назначения на территориях иностранных государств, утв. Приказом Минэкономразвития России от 27.08.2015 № 610	Роспатент
54	Государственная регистрация исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных по договору и перехода исключительного права на ука-	Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая), «Правила государственной регистрации исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных по договору и перехода исключительного права на указанные результаты интеллектуальной деятельности без договора», утв. постановлением Правительства РФ от 24.12.2015 № 1416, Административный регламент, утв. Приказом Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 707	Роспатент

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	занные результаты интеллектуальной деятельности без договора		
55	Государственная регистрация селекционных достижений	Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)	Минсельхоз России
56	Государственная регистрация договоров о распоряжении исключительным правом на селекционное достижение и перехода такого права без договора	Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая), «Правила государственной регистрации договоров о распоряжении исключительным правом на селекционное достижение и перехода такого права без договора», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 384	Минсельхоз России
57	Регистрация оригинатора сорта растения	Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве», «Порядок регистрации оригинатора сорта растения», утв. Приказом Минсельхозпрода РФ от 10.02.1999 № 50	ФГБУ «Государственная комиссия Российской Федерации по испытанию и охране селекционных достижений» (Минсельхоз)
58	Государственная регистрация племенных животных и племенных стад	Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве», Административный регламент Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации племенных стад и ведению государственного племенного регистра, утв. Приказом Минсельхоза России от 24.10.2011 № 377	Минсельхоз России
59	Регистрация патентных поверенных Российской Федерации	Федеральный закон от 30.12.2008 № 316-ФЗ «О патентных поверенных», Административный регламент исполнения Роспатентом государственной функции по осуществлению аттестации и регистрации патентных поверенных	Роспатент

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		Российской Федерации, выдачи патентным поверенным регистрационных свидетельств, а также контроля за выполнением патентными поверенными требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утв. Приказом Минобрнауки Российской Федерации от 05.10.2009 № 368	
60	Регистрация адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации	Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», Административный регламент предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по ведению реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации, утв. Приказом Минюста России от 31.07.2012 № 151	Минюст России
61	Регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью	Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии»	—
62	Государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования	Водный кодекс Российской Федерации, Положение о ведении Государственного водного реестра, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2007 № 253, «Правила оформления государственной регистрации в государственном водном реестре договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, прекращения договоров водопользования», утв. Приказом МПР России от 22.08.2007 № 216	Росводресурсы
63	Регистрация искусственных островов, установок, сооружений, расположенных на континен-	Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Правила регистрации искусственных островов, установок, сооружений, расположенных	Росприроднадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	тальном шельфе Российской Федерации	на континентальном шельфе Российской Федерации, и прав на них», утв. постановлением Правительства РФ от 25.07.2015 № 760	
64	Регистрация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (глава IV), Положение о Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утв. Приказом Минкультуры РФ от 03.10.2011 № 954	Минкультуры России
65	Регистрация книжных памятников	Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», «Порядок регистрации книжных памятников», утв. Приказом Минкультуры России от 03.05.2011 № 429	Минкультуры России
66	Регистрация музейных предметов и музейных коллекций, а также сделок с ними	Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», Положение о Музейном фонде и о государственном каталоге музейного фонда, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.1998 г. № 179	Минкультуры России
67	Регистрация гражданского и служебного оружия	Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»	Росгвардия
68	Государственная регистрация уставов муниципальных образований	Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», Положение о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него, утв. Приказом Минюста России от 24.08.2005 № 139	Минюст России
69	Государственная регистрация согла-	Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных	Минюст России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	шений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации	и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», «Правила государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 № 552	
70	Регистрация контрактов, касающихся внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения	Приказ КВТС РФ от 03.07.2001 № 52 «Об утверждении Инструкции о порядке представления в Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами информации и документов, необходимых для регистрации контрактов, касающихся внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения»	ФСВТС
71	Государственная регистрация заявления о проведении общественной экологической экспертизы	Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»	—
72	Регистрация граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, регистрация безработных граждан (в том числе инвалидов)	Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 07.09.2012 № 891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы»	—
73	Регистрация общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных	Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», Приказ МЧС РФ от 04.08.2011 № 416 «Об утверждении “Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных”»	МЧС России
74	Регистрация коллективного догово-	Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ, Административ-	Роструд

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	ра, соглашения (в сфере труда)	ный регламент предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по уведомительной регистрации отраслевых (межотраслевых) соглашений, заключенных на федеральном уровне социального партнерства, межрегиональных соглашений, Приказ Минтруда России от 12.09.2014 № 636н	
75	Регистрация и учет избирателей, участников референдума	Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Положение о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 06.11.1997 № 134/973-П	ЦИК России, Минобороны России (командиры в/ч), МИД России
76	Государственная регистрация международных договоров Российской Федерации	Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», «Правила государственной регистрации и государственного учета международных договоров Российской Федерации», утв. Приказом МИД России от 27.07.2007 № 12828	МИД России
77	Государственная регистрация документов стратегического планирования	Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования», утв. постановлением Правительства РФ от 25.06.2015 № 631	Минэкономразвития России
78	Регистрация документов национальной системы стандартизации, сводов правил, международных стандартов,	Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»	Росстандарт

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств		
79	Государственная дактилоскопическая регистрация	Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации граждан Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 22.03.2013 № 81, Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 14.07.2012 № 696	МВД России, Росгвардия, Минобороны России, МЧС России, Спецстрой России, ФСБ России, СВР, ФСО России, ФСИН России, СКР, ФССП России, ФТС России
80	Государственная геномная регистрация	Федеральный закон от 03.12.2008 № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации», Положение о порядке проведения обязательной государственной геномной регистрации лиц, осужденных и отбывающих наказание в виде лишения свободы, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2011 № 828	МВД России, ФСИН, государственные учреждения учреждения судебно-медицинской экспертизы
81	Государственная регистрация (библиографическая и статистическая) печатных и электронных изданий	Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (<i>подробный порядок регулирования отсутствует</i>)	ФГУП «ИТАР-ТАСС», ФГУП «НТЦ «Информрегистр»

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
82	Государственная регистрация и учет гидротехнических сооружений	Федеральный закон № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.1998 № 490 «О порядке формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений», Инструкция о ведении Российского регистра гидротехнических сооружений, утв. Приказом Минприроды России от 29.01.2013 № 34	Росводресурсы
83	Регистрация наименований географических объектов	Федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», «Порядок регистрации и учета наименований географических объектов, издания словарей и справочников наименований географических объектов, а также выполнения работ по созданию Государственного каталога географических названий и его ведения», утв. Приказом Минэкономразвития России от 27.03.2014 № 172	Росреестр
84	Государственная регистрация работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей	Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». Административный регламент Роснедр по предоставлению государственной услуги по ведению государственного учета и обеспечению ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами, утв. Приказом Минприроды России от 03.04.2013 № 121	Роснедра
85	Регистрация ввозимых (временно ввозимых) культурных ценностей	Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (<i>подробный порядок регулирования отсутствует</i>)	Минкультуры России
86	Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей	Административный регламент по предоставлению Минкультуры России государственной услуги «Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение	Минкультуры России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах», утв. Приказом Минкультуры России от 25.06.2012 № 630	
87	Регистрация системы добровольной сертификации	Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Положение о регистрации системы добровольной сертификации, утв. постановлением Правительства РФ от 23.01.2004 № 32	Росстандарт

III. Государственная аккредитация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Аккредитация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации в целях выполнения работ по оценке соответствия	Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (глава 3)	Росаккредитация
2	Аккредитация в области экспертной деятельности в системе государственного контроля (надзора), муниципального контроля (в национальной системе аккредитации)	Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 2)	Росаккредитация
3	Аккредитация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации в целях выполнения работ и (или) услуг по обеспечению единства измерений	Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (ст. 19)	Росаккредитация
4	Аккредитация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации	Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 42)	Росаккредитация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	в целях проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований		
5	Аккредитация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации в целях проведения анализа проб семян для определения посевных качеств семян	Федеральный закон от 17.12.1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» (ст. 27)	Росаккредитация
6	Аккредитация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предполагающих выполнять работы по оценке соответствия и обеспечению единства измерений в отношении исполнения на добровольной основе требований, исследования, испытания и измерения	Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (глава 3)	Росаккредитация
7	Аккредитация юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий	Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ст. 50)	Росаккредитация
8	Аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии	Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 23)	ГК «Росатом»

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
9	Аккредитация органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия в отношении оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, и продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну	Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (ст. 2)	Росаккредитация, иные уполномоченные ФОИВ
10	Аккредитация апробаторов сортовых посевов сельскохозяйственных растений, аккредитация отборщиков проб из партий семян сельскохозяйственных растений, аккредитация отборщиков проб из партий семян лесных растений	Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» (ст. 26, 27)	Государственная семенная инспекция Российской Федерации (Минсельхоз России), Научно-производственный центр лесного семеноводства «Центрлесем» и зональные лесосеменные станции (Рослесхоз)
11	Аккредитация медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 38)	Минздрав России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
12	Аккредитация экспертов и экспертных организаций на право проведения экспертизы информационной продукции	Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (ст. 17)	Роскомнадзор
13	Аккредитация в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ст. 5)	Минюст России
14	Аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда	Трудовой кодекс РФ, ст. 217	Минтруд России
15	Аккредитация юридических лиц для проведения проверки в целях принятия органами аттестации решения об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности	Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 1)	Росжелдор, Росавтодор, Росморречфлот, Росавиация
16	Аккредитация юридических лиц для обработки персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с обеспечением транспортной безопасности, или осуществляющих такую работу	Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 1)	Росжелдор, Росавтодор, Росморречфлот, Росавиация
17	Аккредитация юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств	Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 1)	Росжелдор, Росавтодор, Росморречфлот, Росавиация
18	Аккредитация юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности	Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 12.1)	Росжелдор, Росавтодор, Росморречфлот, Росавиация
19	Аккредитация организаций, осуществляющих классифи-	Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об осно-	Нет

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	кацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи	вах туристской деятельности в Российской Федерации» (ст. 5)	
20	Аккредитация удостоверяющих центров	Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ст. 16)	Минкомсвязь России
21	Аккредитация организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий	Налоговый кодекс РФ (ст. 259)	Минкомсвязь России
22	Государственная аккредитация образовательной деятельности	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 92)	Рособрнадзор
23	Аккредитация экспертов и экспертных организаций, привлекаемых для проведения аккредитационной экспертизы при проведении государственной аккредитации образовательной деятельности	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 93)	Рособрнадзор
24	Аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей при проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, всероссийской олимпиады школьников и олимпиад школьников	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 59)	Нет
25	Аккредитация образовательных организаций высшего образования, осуществляющих проведение единого квалификационного экзамена в целях включения лица в состав экспертного совета саморегулируемой организации оценщиков	Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ст. 21.1)	Росреестр

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
26	Аккредитация организаций, осуществляющих аттестацию граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в форме приема квалификационных экзаменов и выдачи квалификационных аттестатов	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 42)	Банк России
27	Аккредитация информационных агентств, которые проводят действия по раскрытию информации о ценных бумагах и об иных финансовых инструментах	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 44)	Банк России
28	Аккредитация представительств иностранной организации, осуществляющей в соответствии со своим личным законом регулирующую деятельность на финансовых рынках	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 9.1)	Банк России
29	Аккредитация представительств иностранной кредитной организации	Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 22)	Банк России
30	Аккредитация иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации	Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 22)	Банк России
31	Аккредитация лиц, осуществляющих функции оператора товарных поставок (в сфере клиринговой деятельности)	Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» (ст. 25)	Банк России
32	Аккредитация специалистов на право осуществления медицинской деятельности и фармацевтической деятельности	Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 69)	Минздрав России (на базе образовательных и (или) научных орга-

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
			низаций, реализующих программы медицинского (фармацевтического) образования
33	Аккредитация при Банке России арбитражных управляющих в качестве конкурсных управляющих при банкротстве кредитных организаций	Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ст. 189.77)	Банк России
34	Государственная аккредитация организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля	Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ст. 16)	ФСТЭК России
35	Государственная аккредитации общественных организаций для наделения их статусом общероссийских спортивных федераций или региональных спортивных федераций	Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 13, 14)	Минспорт России
36	Аккредитация филиалов, представительств иностранных юридических лиц	Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ст. 21)	ФНС России
37	Аккредитация представительств иностранных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации, аккредитация иностранных граждан, являющихся работниками представительств иностранного юридического лица, осуществляющего деятельность в области гражданской авиации	Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (ст. 21)	ФНС России, Росавиация
38	Аккредитация иностранных (международных) наблюда-	Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выбо-	ЦИК России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	телей при проведении выборов и референдумов	рах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 34), Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ст. 37), Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ст. 24), Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 30)	
39	Аккредитация иностранных корреспондентов в Российской Федерации	Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ст. 55)	МИД России
40	Государственная аккредитация организаций по управлению правами на коллективной основе	Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 1244)	Минкультуры России
41	Аккредитация участников электронного аукциона на электронной площадке	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 61)	Нет (электронные площадки)
42	Аккредитация в сфере технического осмотра	Федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 11)	Российский союз автостраховщиков
43	Аккредитация частных агентств занятости на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала)	Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (ст. 18.1)	Роструд

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
44	Аккредитация организаций, осуществляющих деятельность в области реабилитации инвалидов	Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 4)	Не определен
45	Аккредитация в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска	Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ст. 144)	МЧС России

IV. Государственная аттестация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Аттестация на право управления маломерными судами	Положение о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 № 835, «Правила аттестации судоводителей на право управления маломерными судами...», утв. Приказом МЧС России от 29.06.2005 № 498	МЧС России (ГИМС)
2	Аттестация капитанов судов внутреннего плавания	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 30), Положение об аттестации капитанов судов внутреннего плавания, утв. Приказом Минтранса России от 14.10.2013 № 316	Росморречфлот
3	Аттестация лиц, ответственных за обеспечение безопасности эксплуатации судов внутреннего плавания	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 34.1), «Правила разработки и применения систем управления безопасностью судов»,	«Администрации бассейнов внутренних водных путей»

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		утв. Приказом Минтранса России от 11.09.2013 № 287	
4	Аттестация морских, речных лоцманов и кандидатов в лоцманы	Кодекс торгового мореплавания (ст. 87), Кодекс внутреннего водного транспорта (ст. 41), Положение о морских лоцманах Российской Федерации, утв. Приказом Минтранса России от 22.07.2008 № 112, Положение о лоцманской службе и лоцманской проводке судов по внутренним судоходным путям Российской Федерации, утв. Приказом Минтранса России от 03.02.1995 № 11	«Администрации морских портов» (капитан морского порта), «Администрации бассейнов внутренних водных путей», «Администрация Северного морского пути» (в отношении лоцманской ледовой проводки судов)
5	Аттестация специалистов авиационного персонала гражданской авиации	Воздушный кодекс Российской Федерации (ст. 8), «Правила проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа...», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2013 № 670	Росавиация
6	Аттестация сил обеспечения транспортной безопасности	Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 12.1), «Порядок аттестации сил обеспечения транспортной безопасности», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2015 № 172	Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, подведомственные им организации
7	Аттестация экспертов в области промышленной безопасности	Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Положение об аттестации экспертов в области промышленной безопасности, утв. постановлением Правительства РФ от 28.05.2015 № 509	Ростехнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
8	Аттестация на право выполнения работ по специальной оценке условий труда	Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» (ст. 20), «Правила аттестации на право выполнения работ по специальной оценке условий труда, выдачи сертификата эксперта на право выполнения работ по специальной оценке условий труда и его аннулирования», утв. постановлением Правительства РФ от 03.07.2014 № 614	Минтруд России
9	Аттестация экспертов по аккредитации в национальной системе аккредитации	Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (ст. 12), «Правила аттестации экспертов по аккредитации», утв. Приказом Минэкономразвития России от 23.05.2014 № 289	Росаккредитация
10	Аттестация экспертов по аккредитации в области использования атомной энергии	«Правила... аттестации экспертов по аккредитации в области использования атомной энергии, а также привлечения и отбора экспертов по аккредитации в области использования атомной энергии и технических экспертов для выполнения работ по аккредитации», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 20.07.2013 № 612	Госкорпорация «Росатом»
11	Аттестация экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю	Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (ст. 8), «Правила аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.2014 № 636	Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции федерального государственного контроля (надзора)

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
12	Аттестация экспертов на право проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований	Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 42), «Правила аттестации экспертов на право проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований», утв. постановлением Правительства РФ от 29.12.2014 № 1602	Роспотребнадзор
13	Аттестация на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий	Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 49.1), Положение об аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 № 271	Минстрой России
14	Профессиональная аттестация экспертов-техников, осуществляющих независимую техническую экспертизу транспортных средств	Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (ст. 12), «Условия и порядок профессиональной аттестации экспертов-техников, осуществляющих независимую техническую экспертизу транспортных средств», утв. Приказом Минтранса России, МВД России, Минюста России и Минздравсоцразвития России от 17.10.2006 № 124/315/817/714	Межведомственная аттестационная комиссия (включающая представителей Минтранса России, Минюста России, МВД России)
15	Аттестация экспертов на право проведения экспертизы лекарственных средств	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 16), «Порядок определения уровня профессиональной подготовки экспертов... и аттестации их на право проведения экспертизы	Минздрав России (в отношении средств для медицинского применения), Минсельхоз

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		лекарственных средств для медицинского применения», утв. Приказом Минздравсоцразвития России от 26.08.2010 № 755н	России (в отношении средств для ветеринарного применения)
16	Аттестация экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы	Положение о государственной историко-культурной экспертизе, утв. постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 569, Положение о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы, утв. Приказом Минкультуры России от 26.08.2010 № 563	Минкультуры России
17	Аттестация независимых экспертов, привлекаемых для проведения экспертизы в целях подтверждения факта наступления страхового случая и определения размера причиненного страхователю ущерба по договору сельскохозяйственного страхования	Федеральный закон от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования...», «Требования к независимым экспертам, привлекаемым для проведения экспертизы в целях подтверждения факта наступления страхового случая и определения размера причиненного страхователю ущерба по договору сельскохозяйственного страхования», утв. постановлением Правительства РФ от 30.12.2011 № 1205	Минсельхоз России
18	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 населения	Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ст. 36), Инструкция о порядке проведения профессиональной подготовки и аттестации 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 населения, утв. Приказом Минздрава России от 29.06.2000 № 229	ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии» Роспотребнадзора и ФМБА России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
19	Аттестация уполномоченного лица производителя лекарственных средств для медицинского применения	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 45), «Порядок аттестации уполномоченного лица производителя лекарственных средств для медицинского применения», утв. Приказом Минздрава России от 01.11.2013 № 811н	Минздрав России
20	Аттестация лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике	Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (ст. 21), «Порядок аттестации лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике», утв. Приказом Минпромэнерго России от 20.07.2006 № 164, Положение об ... особенностях организации и проведения аттестации лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с оперативно-диспетчерским управлением в электроэнергетике, утв. Приказом Ростехнадзора от 03.04.2007 № 199	Ростехнадзор
21	Аттестация аварийно-спасательных служб и спасателей	Федеральный закон от № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (ст. 12 и 24), Положение о проведении аттестации аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателей, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2011 № 1091	Межведомственная аттестационная комиссия, ФОИВ, создающие соответствующие службы, подразделения
22	Аттестация на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам	Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (ст. 29), Положение о составе, порядке работы квалификационных комиссий для проведения аттестации..., утв. Приказом Минэкономразвития России от 23.01.2010 № 23	—

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
23	Аттестация патентных поверенных	Федеральный закон от 30.12.2008 № 316-ФЗ «О патентных поверенных» (ст. 6), Административный регламент исполнения Роспатентом государственной функции по осуществлению аттестации и регистрации патентных поверенных Российской Федерации..., утв. Приказом Минобрнауки России от 05.10.2009 № 368	Роспатент
24	Аттестация специалистов по таможенным операциям	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 64), Административный регламент ФТС России по предоставлению государственной услуги выдачи и отзыва квалификационных аттестатов специалистов по таможенным операциям, утв. Приказом ФТС России от 08.11.2011 № 2263	ФТС России
25	Аттестация специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору	Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору, утв. Приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 № 37	Ростехнадзор
26	Аттестация лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, полетов и движения наземных транспортных средств	Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (ст. 20), постановление Правительства РФ от 30.08.1993 № 876 «О мерах по обеспечению устойчивой работы авиационного, морского, речного и автомобильного транспорта в 1993 г.», Положение о порядке аттестации лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов организаций, осуществляющих перевозку пассажиров и грузов, утв. Приказом Минтранса России и Минтруда России от 11.03.1994 № 13/11	Ространснадзор (автомобильный и городской наземный транспорт, промышленный транспорт), «Администрации морских портов» и «Администрации бассейнов внутренних водных путей» (ФГУ Росморречфлота), Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
27	Государственная аттестация руководителей организаций, ответственных за защиту сведений, составляющих государственную тайну	Положение о лицензировании деятельности ...по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну..., утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.1995 № 333	ФСБ России, СВР России, ФСТЭК России, Минобороны России
28	Аттестация специалистов в области сохранения объектов культурного наследия (за исключением спасательных археологических полевых работ), в области реставрации иных культурных ценностей	Федеральный закон от 25.06.2022 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 9), «Порядок проведения аттестации специалистов в области сохранения объектов культурного наследия, в области реставрации иных культурных ценностей», утв. Приказом Минкультуры России от 05.05.2012 № 474	Минкультуры России
29	Государственная итоговая аттестация (итоговая аттестация, завершающая освоение образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию)	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 59), «Порядок государственной итоговой аттестации по образовательным программам...», утв. приказами Минобрнауки России от 16.08.2013 № 968, от 25.12.2013 № 1394, от 26.12.2013 № 1400, от 29.06.2015 № 636, от 18.03.2016 № 227	Минобрнауки России, Рособrnadzor и другие ФОИВ (в подведомственных образовательных организациях)
30	Итоговая аттестация граждан, прошедших военную подготовку	Положение об учебных военных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, Положение о факультетах военного обучения (военных кафедрах) при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, утв. постановлением Правительства РФ от 06.03.2008 № 152, Приказ министра обороны РФ № 666, Минобрнауки РФ № 249 от 10.07.2009	Минобороны России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
31	Научная аттестация	Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 4), Положение о присуждении ученых степеней, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842	Диссертационные советы, Минобрнауки России

V. Предоставление разрешений на осуществление разовых действий

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Разрешение на осуществление условно разрешенного вида использования земельного участка или объекта капитального строительства	Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 39)	Нет
2	Разрешение на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства	Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 51)	Минстрой России, Росморречфлот, Росавиация, Росавтодор, Роснедра, Минобороны России, Роскомнадзор, Росатом, Роскосмос
3	Разрешение на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства	Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 55)	Минстрой России, Росморречфлот, Росавиация, Росавтодор, Роснедра, Минобороны России, Роскомнадзор, Росатом, Роскосмос

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
4	Разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства	Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 40)	Нет
5	Разрешение на установку рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе	Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (ст. 19)	Нет
6	Разрешение на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда для разработки полезных ископаемых	Лесной кодекс Российской Федерации (ст. 43)	Минприроды России
7	Разрешение на право организации розничного рынка	Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (ст. 4)	Нет
8	Разрешение на временное проживание иностранного гражданина или лица без гражданства	Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 6)	МВД России
9	Разрешение иностранному гражданину или лицу без гражданства на работу	Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 13)	МВД России
10	Разрешение на привлечение и использование иностранных работников	Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 13)	МВД России
11	Разрешение на проведение клинических исследований лекарственного препарата	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 38)	Минздрав России

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
12	Разрешение на ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз за пределы территории Российской Федерации биологических материалов, полученных при проведении клинического исследования лекарственного препарата для медицинского применения	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 40)	Минздрав России
13	Разрешение для применения средств и методов диагностики наркомании и лечения больных наркоманией	Нет. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. 55) и п. 5.2.58 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 608	Минздрав России
14	Разрешение на ввоз на территорию Российской Федерации конкретной партии зарегистрированных и (или) незарегистрированных лекарственных средств	Федеральный закон от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 47)	Минздрав России
15	Выдача разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок для животных	Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» (ст. 9)	Россельхознадзор
16	Специальное разрешение на оборот и применение пестицидов ограниченного использования, которые имеют устанавливаемую в результате регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов повышенную вероятность негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду	Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (ст. 3)	Россельхознадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
17	Разрешение на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий	Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ст. 54)	Роскомнадзор
18	Разрешение на применение франкировальных машин	Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (ст. 11)	Роскомнадзор
19	Разрешение на судовые радиостанции, используемые на морских судах, судах внутреннего плавания и судах смешанного (река — море) плавания	Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (ст. 24)	Роскомнадзор
20	Разрешение на бортовые радиостанции, используемые на гражданских воздушных судах	Воздушный кодекс Российской Федерации (ст. 67)	Росавиация
21	Разрешение на ввоз на территорию Российской Федерации в условиях, отличных от импорта, радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения	Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования», п. 5.5.5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утв. постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228	Роскомнадзор
22	Разрешение на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории	Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (ст. 9)	Роскомнадзор
23	Разрешение на открытие представительств (корреспондентских пунктов) зарубежных средств массовой информации	Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ст. 55)	МИД России

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
24	Комплексное экологическое разрешение (с 01.01.2019)	Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 31.1)	
25	Разрешение на выбросы вредных (загрязняющих) веществ	Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 14)	Росприроднадзор
26	Разрешение на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух	Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 14)	Росприроднадзор
27	Разрешение на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты	Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 23)	Росприроднадзор
28	Разрешение на выбросы и сбросы радиоактивных веществ	Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 14)	Ростехнадзор
29	Разрешение (распорядительные лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации (субъекта Российской Федерации)	Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 24)	Росприроднадзор (в части Красной книги РФ)
30	Разрешение на содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (субъекта Российской Федерации), в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания	Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 5)	Росприроднадзор (в части Красной книги РФ)
31	Разрешение на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания	Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 49)	Росприроднадзор (в части охотничьих ресурсов на ООПТ)

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
32	Разрешение на акклиматизацию новых для фауны Российской Федерации объектов животного мира	Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 25)	Росприроднадзор
33	Разрешение на проведение акклиматизации, переселения или гибридизации охотничьих ресурсов	Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 50)	Росприроднадзор
34	Разрешение на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (Красные книги субъектов Российской Федерации)	Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 5, 6)	Росприроднадзор (в части Красной книги РФ)
35	Разрешение на добычу охотничьих ресурсов	Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 31)	Природоохранные учреждения ООПТ (Минприроды России)
36	Разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов	Ст. 36 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»	Росрыболовство
37	Разрешение на добычу (вылов) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации	Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 27)	Росрыболовство, Росприроднадзор (в части биоресурсов, внесенных в Красную книгу РФ)
38	Разрешение на право пребывания на особо охраняемых природных территориях	Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых	Природоохранные учреждения

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		природных территориях» (ст. 9–15)	ООПТ (Минприроды России)
39	Разрешение на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности (без предоставления земельных участков и установления сервитута)	Земельный кодекс РФ (ст. 39.34)	Уполномоченные органы по управлению земельными участками
40	Разрешение на вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, их частей или дериватов	Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 5)	Росприроднадзор
41	Разрешение на экспорт и разрешения на импорт осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру	Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 5)	Росрыболовство
42	Разрешение на трансграничное перемещение отходов	Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 17)	Росприроднадзор
43	Разрешение на ввоз в Российскую Федерацию или транзит через территорию Российской Федерации ядовитых веществ	Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования»	Росприроднадзор
44	Разрешение на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции	Нет (Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 54))	Росприроднадзор
45	Разрешение на вывоз с таможенной территории Евразийского экономического союза коллекций и предметов коллекционирования по минералогии и палеонтологии, костей ископаемых животных	Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования», п. 5.5.13 Положения о Федеральной службе по	Росприроднадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		надзору в сфере природопользования, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400	
46	Разрешение на вывоз за пределы Российской Федерации и ввоз на ее территорию зоологических коллекций	Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 29)	Росприроднадзор
47	Разрешение на вывоз с таможенной территории Евразийского экономического союза минерального сырья (природных необработанных камней), информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья	Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования», п. 5.5.13 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400	Росприроднадзор
48	Разрешение на застройку площадей залегания полезных ископаемых, а также на размещение в местах их залегания подземных сооружений в пределах горного отвода	Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 25)	Роснедра
49	Разрешение на проведение морских научных исследований во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, в ее исключительной экономической зоне и на ее континентальном шельфе	Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ст. 24)	Минобрнауки России
50	Разрешение на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации	Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ст. 16)	Росприроднадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
51	Разрешение на создание искусственного земельного участка на водном объекте	Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 5)	Росмор-речфлот, Росводресурсы
52	Разрешение на проведение работ по созданию искусственного земельного участка	Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 11)	Минстрой России, Росмор-речфлот
53	Разрешение на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию	Федеральный закон от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 12)	Минстрой России, Росмор-речфлот
54	Разрешение на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации	Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ст. 16)	Росприроднадзор
55	Разрешение на прокладку подводных кабелей и трубопроводов	Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ	Росприроднадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	во внутренних морских водах, территориальном море РФ и на континентальном шельфе РФ	«О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (ст. 16)	
56	Разрешение на пересечение государственной границы Российской Федерации российскими судами для перегрузки уловов водных биологических ресурсов, рыбной и иной продукции из них во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации	Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ст. 9)	ФСБ России (пограничный орган)
57	Разрешение на хозяйственную, промысловую и иную деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, содержание и выпас скота в пограничной зоне, промысловую, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, где установлен пограничный режим	Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ст. 18)	ФСБ России
58	Специальное разрешение на въезд иностранным гражданам на отдельные территории, организации и объекты	Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 11)	ФСБ России
59	Разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него	Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ст. 4)	Нет
60	Разрешение на захоронение отходов (в том числе донного грунта) во внутренних морских водах	Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских	Росприроднадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	и в территориальном море, на континентальном шельфе	водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ст. 37.1)	
61	Разрешение на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров	Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. 28)	МВД России
62	Разрешение на ввоз в РФ и вывоз из РФ сильнодействующих веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ	Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования», п. 5.5.13 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400	Росздравнадзор
63	Разрешение на эксплуатацию гидротехнического сооружения	Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 10)	Ростехнадзор
64	Разрешение на право ведения работ в области использования атомной энергии, выдаваемое работникам объектов использования атомной энергии	Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 27)	Ростехнадзор
65	Разрешение на ведение работ со взрывчатыми материалами промышленного назначения	Нет	Ростехнадзор
66	Разрешение на применение взрывчатых материалов промышленного назначения	Нет	Ростехнадзор
67	Разрешение на допуск к эксплуатации энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической	Нет (п. 5.3.3.10 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. постановле-	Ростехнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам	нием Правительства РФ от 30.07.2004 № 401)	
68	Разрешение на допуск к эксплуатации теплопотребляющих установок потребителей тепловой энергии, устройств и сооружений объектов по производству и передаче тепловой энергии, теплоносителя (в случаях, предусмотренных нормативно-правовыми актами Российской Федерации)	Нет (Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29.12.2014 № 626 «Об утверждении Положения об Управлении государственного энергетического надзора»)	Ростехнадзор
69	Разрешение на осуществление деятельности по усыновлению детей на территории Российской Федерации иностранной некоммерческой организации	Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ст. 126.1)	Минобрнауки России
70	Разрешение на открытие представительства иностранной государственной организации, осуществляющей деятельность по усыновлению (удочерению) детей на территории Российской Федерации	Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ст. 126.1)	Минобрнауки России
71	Предварительное разрешение на усыновление (удочерение)	Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ст. 165)	Минобрнауки России
72	Разрешение на совершение сделок с имуществом подопечных	Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ст. 8)	Нет
73	Разрешение на раздельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных	Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ст. 8)	Нет
74	Разрешение опекунам и попечителям безвозмездно пользоваться имуществом подопечных в своих интересах	Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ст. 16)	Нет

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
75	Разрешение на заключение кредитного договора, договора займа от имени подопечного	Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ст. 19)	Нет
76	Разрешение на заключение трудового договора с лицами, не достигшими возраста четырнадцати лет	Трудовой кодекс РФ (ст. 63, 348.8)	Нет
77	Разрешение на вступление в брак лицам, не достигшим восемнадцати лет	Семейный кодекс Российской Федерации (ст. 13)	Нет
78	Различные виды разрешений на хранение (и ношение) оружия (патронов к нему)	Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»	Росгвардия
79	Разрешение на ввоз в Российскую Федерацию или вывоз из Российской Федерации оружия и патронов к нему	Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» (ст. 17)	Росгвардия
80	Специальное разрешение на осуществление деятельности по идентификации контролируемых товаров и технологий	Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ст. 24)	ФСТЭК России
81	Разрешение на ввоз на территорию Российской Федерации медицинских изделий в целях их государственной регистрации	Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 38)	Росздравнадзор
82	Разрешение на вывоз товаров и выезд средства транспорта, перевозящего такие товары, с территории особой экономической зоны	Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ст. 37.5)	ФТС России
83	Разрешение на осуществление производственной и иной хозяйственной деятельности в зоне таможенного контроля	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 163)	ФТС России
84	Разовое и генеральное разрешение на временное хранение товаров вне мест временного хранения товаров, определенных федеральными законами	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 198)	ФТС России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	и актами Правительства Российской Федерации (в том числе разрешение на временное хранение на складе получателя товаров)		
85	Разрешение на помещение товаров под таможенную процедуру таможенного склада	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 239)	ФТС России
86	Разрешение на переработку товаров на таможенной территории	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 248)	ФТС России
87	Разрешение на переработку товаров вне таможенной территории	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 258)	ФТС России
88	Разрешение таможенного органа на замену продуктов переработки эквивалентными иностранными товарами	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 261)	ФТС России
89	Разрешение на переработку товаров для внутреннего потребления	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 269)	ФТС России
90	Разрешение на помещение товаров под таможенную процедуру уничтожения	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 296)	ФТС России
91	Разрешение на изменение ранее заявленной таможенной процедуры на вновь избранную таможенную процедуру	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 148)	ФТС России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
92	Разрешение на передачу декларантом временно ввезенных товаров во владение и пользование иному лицу	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 277)	ФТС России
93	Разрешение на помещение товаров под таможенную процедуру отказа в пользу государства	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 300)	ФТС России
94	Разрешение на осуществление перевозок и буксировки в каботаже, а также иных видов деятельности в области торгового мореплавания судами, плавающими под флагом иностранного государства	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (ст. 4)	Росморречфлот
95	Разрешение на плавание судна в акватории Северного морского пути	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (ст. 5.1)	Росморречфлот (ФГКУ «Администрация СМП»)
96	Разрешение на осуществление деятельности в Антарктике	Федеральный закон от 05.06.2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» (ст. 6)	Росгидромет (по согласованию с иными ФОИВ)
97	Специальное разрешение на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозку опасных грузов	Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 31)	Ространснадзор
98	Специальное разрешение на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов	Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений	Ространснадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 31)	
99	Специальное разрешение на перевозку грузов повышенной опасности на внутреннем водном транспорте и железнодорожном транспорте	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 86), Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (ст. 18)	Не определен
100	Разрешение на примыкание к железнодорожным путям общего пользования строящихся, а также новых (восстановленных) железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования	Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 4)	Росжелдор
101	Разрешение на закрытие (ограничение) движения по конкретным участкам железнодорожных путей общего пользования, влияющее на выполнение установленного графика движения поездов	Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 4)	Росжелдор
102	Разрешение на введение в постоянную эксплуатацию железнодорожных путей	Нет (подп. 119 п. 1 ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации)	Росжелдор
103	Разрешение на использование воздушного пространства	Воздушный кодекс Российской Федерации (ст. 71)	ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (Росавиация)
104	Разрешение на транзитные полеты иностранных воздушных судов через воздушное пространство Российской Федерации	Воздушный кодекс Российской Федерации (ст. 70)	Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
105	Разрешение на международный полет воздушного судна в аэропорт (на аэродром) Российской Федерации, не открытый для международных полетов воздушных судов, а также из указанных аэропортов (аэродромов)	Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ст. 9), п. 121 «Федеральных правил использования воздушного пространства РФ», утв. постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138	Росавиация
106	Разрешение иностранному назначенному авиапредприятию на эксплуатацию договорной линии	Воздушный кодекс Российской Федерации (ст. 63)	Росавиация
107	Разрешение на выполнение разовых полетов воздушных судов, если такие разрешения обусловлены особыми условиями эксплуатации воздушного судна и необходимы для обеспечения безопасности полета	Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ст. 66)	Росавиация
108	Разрешение на отчуждение акций (долей в уставном капитале) страховых организаций в пользу иностранных инвесторов и (или) их дочерних обществ	Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 6)	Банк России
109	Разрешение на размещение и/или на обращение ценных бумаг российских эмитентов за пределами Российской Федерации	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 16)	Банк России
110	Разрешение на проведение искусственного осеменения сельскохозяйственных животных	Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» (ст. 38)	Нет
111	Разрешение на проведение трансплантации эмбрионов (в племенном животноводстве)	Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» (ст. 40)	Нет
112	Разрешение (открытый лист) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия	Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках исто-	Минкультуры России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		рии и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 45.1)	
113	Разрешение на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации	Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 45)	Минкультуры России
114	Разрешение на отчуждение или переход от одного лица другому музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации	Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (ст. 12)	Минкультуры России
115	Разрешение на создание диссертационного совета на базе образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций	Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 4)	Минобрнауки России
116	Разрешение на включение в наименование некоммерческой организации официального наименования «Российская Федерация» или «Россия», а также слов, производных от этого наименования	Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 4)	Минюст России
117	Разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игровой зоне	Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ст. 13)	Нет

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
118	Разрешение на занятие народной медициной	Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 50)	Нет
119	Разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси	Федеральный закон от 21.04.2011 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 9)	Нет
120	Разрешение на открытие в Российской Федерации представительств иностранных торговых палат и их филиалов	Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торговых-промышленных палатах в Российской Федерации» (ст. 15)	Нет (ТПП РФ)
121	Разрешение на перемещение ядерных материалов, ядерных установок через государственную границу Российской Федерации	Конвенция о физической защите ядерного материала и ядерных установок (Вена, 26.10.1979), «Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов», утв. постановлением Правительства РФ от 19.07.2007 № 456 (п. 66)	Росатом
122	Разрешение на реэкспорт товаров (за исключением товаров военного и двойного назначения), происходящих с территории Российской Федерации, другими государствами – членами Евразийского экономического сообщества	Соглашение о реэкспорте товаров и порядке выдачи разрешения на реэкспорт (Москва, 15.04.1994), постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 66 «О порядке реэкспорта товаров, происходящих с территории Российской Федерации, другими государствами – членами Евразийского экономического сообщества»	Минпромторг России

VI. Согласования отдельных действий и документов

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Получение предварительного согласия на создание и реорганизацию коммерческих организаций, заключение соглашений, совершение сделок в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством	Федеральный закон от 28.12.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ст. 27–33), Административные регламенты, утв. приказами ФАС России от 25.05.2012 № 342, от 20.09.2007 № 294	ФАС России
2	Получение субъектом естественной монополии согласия на совершение отдельных видов сделок (действий)	Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (ст. 7), «Правила рассмотрения Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами ходатайств и уведомлений, представляемых в соответствии с требованиями ст. 7 Федерального закона “О естественных монополиях”», утв. Приказом ФАС РФ от 16.03.2006 № 54, Административный регламент, утв. Приказом ФАС России от 20.07.2012 № 490	ФАС России
3	Предварительное согласование сделок, иных действий, влекущих установление контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства	Федеральный закон от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», «Правила осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для	ФАС России, ФСБ России, Минобороны России, Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		обеспечения обороны страны и безопасности государства», утв. постановлением Правительства РФ от 17.10.2009 № 838, Административный регламент, утв. Приказом ФАС России от 18.08.2011 № 597	
4	Согласование открытия регулярного маршрута перевозок пассажиров автобусами в международном сообщении, осуществляемых по территории Российской Федерации	Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (ст. 6), Регламент выполнения Министерством транспорта Российской Федерации функции компетентного органа Российской Федерации по соглашениям о международном автомобильном сообщении в части согласования регулярных перевозок пассажиров автобусами, утв. Приказом Минтранса России от 26.04.2012 № 120	ФБУ «Росавтотранс», Минтранс России
5	Согласование технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр	Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 23.2), Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утв. постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 118	Роснедра (комиссии Роснедра и комиссии территориальных органов Роснедра)
6	Согласование планов и схем развития горных работ	Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 24), «Правила подготовки, рассмотрения и согласования планов	Ростехнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых», утв. постановлением Правительства РФ от 06.08.2015 № 814	
7	Согласование планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории РФ	Постановление Правительства РФ от 21.08.2000 № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов», постановление Правительства РФ от 15.04.2002 № 240 «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации», Приказ МЧС России от 28.12.2004 № 621 «Об утверждении Правил разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации»	МЧС России, Ростехнадзор, Минприроды России, Минсельхоз России, Минэнерго России, «Администрации морских портов» (ФГБУ)
8	Согласование государственным заказчиком возможности ликвидации или перепрофилирования производственных мощностей, обеспечивающих поставки продукции по государственному оборонному заказу	Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ст. 8), «Правила согласования государственным заказчиком возможности ликвидации или перепрофилирования производственных мощностей, обеспечивающих поставки продукции по государственному оборонному заказу, и возмещения убытков, причиненных головному исполнителю вследствие неиспользования по решению государственного заказчика указанных производственных мощностей», утв. постановлением Правительства РФ от 15.05.2014 № 444	ФОИВ, ГК «Росатом», ГК «Роскосмос» (являющиеся государственными заказчиками государственного оборонного заказа)

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
9	Согласование строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания	Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 50), «Правила согласования Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания», утв. постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 384, Административный регламент, утв. Приказом Минсельхоза России от 25.08.2015 № 381	Росрыболовство
10	Согласование строительства (реконструкции, размещения) объектов в пределах приаэродромных территорий гражданских аэродромов РФ, а также в зонах действия систем посадки, вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов	Методические рекомендации по порядку согласования строительства (реконструкции, размещения) объектов в пределах приаэродромной территории гражданских аэродромов, а также в зонах действия систем посадки, вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов, утв. Росавиацией России 10.08.2016, частично — ст. 46 и 47 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ	Росавиация
11	Согласование границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства	«Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон», утв. постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160,	Ростехнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		«Порядок согласования Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору границ охранных зон в отношении объектов электросетевого хозяйства», утв. Приказом Ростехнадзора от 17.01.2013 № 9	
12	Согласование правил эксплуатации гидротехнических сооружений	Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 9), Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по согласованию правил эксплуатации гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений), утв. Приказом Ростехнадзора от 03.11.2015 № 447, <i>НПА, касающиеся согласования правил эксплуатации судоходных и портовых гидротехнических сооружений, отсутствуют</i>	Ростехнадзор, Ространснадзор
13	Согласование вывода из эксплуатации объектов электроэнергетики	Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (ст. 44), «Правила вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации», утв. постановлением Правительства РФ от 26.07.2007 № 484, Административный регламент предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по согласованию вывода из эксплуатации	Минэнерго России, ГК «Росатом» (только в отношении объектов атомных станций)

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		объектов электроэнергетики, утв. Приказом Минэнерго России от 08.09.2015 № 620	
14	Согласование специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности	Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ст. 20), Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности, утв. Приказом МЧС России от 28.11.2011 № 710	МЧС России
15	Согласование специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства	Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (ст. 6), Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утв. постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87, «Порядок разработки и согласования специальных технических условий	Минстрой России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		для разработки проектной документации на объект капитального строительства», утв. Приказом Минрегиона РФ от 01.04.2008 № 36	
16	Согласование проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации	Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 45), «Порядок подготовки и согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия», утв. Приказом Минкультуры России от 05.06.2015 № 1749, Административные регламенты, утв. приказами Минкультуры России от 13.05.2013 № 491, от 22.11.2013 № 1942	Минкультуры России
17	Согласование создания организации с иностранными инвестициями на территории закрытого административно-территориального образования	Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ст. 3), «Правила создания и деятельности на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями», утв. постановлением Правительства РФ от 22.05.2006 № 302, Административный регламент Государственной корпорации	Минобороны России, ГК «Росатом», ГК «Роскосмос», ФСБ России, МВД России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		по атомной энергии «Росатом» по предоставлению государственной услуги «Согласование создания организации с иностранными инвестициями на территории закрытого административно-территориального образования, созданного по роду деятельности организаций и (или) объектов Госкорпорации “Росатом”», утв. Приказом Госкорпорации «Росатом» от 26.08.2015 № 1/16-НПА	
19	Предварительное согласование особенностей формирования стартовой цены на продукцию при ее продаже на товарной бирже	Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ст. 23), Положение о предварительном согласовании особенностей формирования стартовой цены на продукцию при ее продаже на товарной бирже, утв. постановлением Правительства РФ от 01.04.2010 № 208	ФАС России
20	Согласование нормативов потерь твердых полезных ископаемых (за исключением общераспространенных) и подземных вод (минеральных, промышленных, термальных), превышающих по величине нормативы, утвержденные в составе проектной документации	«Правила утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения», утв. постановлением Правительства РФ от 29.12.2001 № 921, Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по согласованию нормативов потерь твердых полезных ископаемых (за исключением общераспространенных) и подземных вод (минеральных, промышленных, термальных), превышающих по величине нормативы,	Росприроднадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		утвержденные в составе проектной документации, утв. Приказом Минприроды России от 04.09.2013 № 322	
21	Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения	Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ст. 26–28)	—
22	Согласование реорганизации негосударственного пенсионного фонда	Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 33)	Банк России
23	Согласование внутреннего регламента совершения операций со средствами пенсионных накоплений, принятого управляющей компанией, осуществляющей инвестирование средств пенсионных накоплений по договору с Пенсионным фондом России	Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» (ст. 12), Указание Банка России от 28.12.2015 № 3915-У «О порядке согласования с Банком России внутреннего регламента совершения операций со средствами пенсионных накоплений»	Банк России
24	Согласование кандидатов на должность единоличного исполнительного органа или его заместителя и контролера (руководителя службы внутреннего контроля) кредитного рейтингового агентства	Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации» (ст. 7), Указание Банка России от 17.12.2015 № 3903-У «О порядке согласования Банком России кандидатов на должность единоличного исполнительного органа или его заместителя и контролера (руководителя службы внутреннего контроля) кредитного рейтингового агентства...»	Банк России
25	Согласование кандидата на должность руководителя саморегулируемой организации в сфере финансового рынка	Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» (ст. 24), Указание Банка России	Банк России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		от 14.12.2015 № 3897-У «О порядке согласования Банком России руководителя саморегулируемой организации в сфере финансового рынка»	
26	Согласование плана восстановления величины собственных средств (капитала) кредитной организации	Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 67), Указание Банка России от 01.12.2015 № 3871-У «О порядке составления кредитной организацией плана восстановления величины собственных средств (капитала) и его согласования с Банком России»	Банк России
27	Согласование промежуточного ликвидационного баланса и ликвидационного баланса ликвидируемой кредитной организации	Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ст. 23), Положение о порядке составления и представления промежуточного ликвидационного баланса и ликвидационного баланса ликвидируемой кредитной организации и их согласования территориальным учреждением Банка России, утв. Банком России 16.01.2007 № 301-П	Банк России
28	Согласование оснований отказа кредитным рейтинговым агентством в оказании услуг по осуществлению рейтинговых действий по национальной рейтинговой шкале для Российской Федерации	Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации...» (ст. 3), Указание Банка России от 30.11.2015 № 3861-У «О порядке согласования оснований отказа кредитным рейтинговым агентством юридическим лицам и публично-правовым образованиям в оказании услуг по осуществлению рейтинговых действий по национальной	Банк России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		рейтинговой шкале для Российской Федерации»	
29	Согласование изменений, вносимых во внутренние документы центрального депозитария	Федеральный закон от 07.12.2011 № 414-ФЗ «О центральном депозитарии» (ст. 9), Указание Банка России от 08.02.2015 № 3562-У «О порядке и сроках согласования Банком России изменений, вносимых во внутренние документы центрального депозитария»	Банк России
30	Согласование передачи страхового портфеля между страховщиками (при применении мер по предупреждению банкротства, а также в ходе процедур, применяемых в деле о банкротстве)	Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 26.1), Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ст. 184.9), Положение о порядке передачи страхового портфеля, согласования передачи страхового портфеля с Банком России, требованиях к содержанию договора о передаче страхового портфеля и акта приема-передачи, утв. Банком России 23.07.2015 № 480-П	Банк России
31	Согласование принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы	Положение о порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами, утв. постановлением Правительства РФ от 08.10.2009 № 806, «Порядок согласования принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы с федеральными органами исполнительной власти,	ФОИВ

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», утв. Приказом ФАДН России от 23.11.2015 № 89	
32	Согласование кандидатуры на должность главного тренера спортивной сборной команды Российской Федерации	Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 16), «Порядок согласования общероссийской спортивной федерацией кандидатуры на должность главного тренера спортивной сборной команды Российской Федерации по соответствующему виду спорта», утв. Приказом Минспорта России от 25.06.2013 № 450	Минспорт России, ФГБУ «Центр спортивной подготовки сборных команд России»
33	Согласование программы подготовки лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с оружием	Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» (ст. 13), «Порядок согласования программ подготовки лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием и приобретения навыков безопасного обращения с оружием», утв. Приказом Минобрнауки России от 05.04.2012 № 259	Росгвардия
34	Согласование специальной окраски отдельных категорий служебного оружия с предприятиями-изготовителями	«Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 (п. 63 «Правил»), Инструкция о согласовании МВД России специальной окраски отдельных категорий служебного оружия с предприятиями-изготовителями, утв. Приказом МВД России от 17.08.2005 № 679	Росгвардия

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
35	Согласование инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение	Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (ч. 5 ст. 40), «Правила разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение», утв. постановлением Правительства РФ от 29.07.2013 № 641	—

VII. Государственная сертификация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Выдача в установленном порядке российских импортных сертификатов	Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 11.10.1993 № 1030 «О контроле за выполнением обязательств по гарантиям использования импортируемых и экспортируемых товаров (услуг) двойного применения в заявленных целях», Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 12.03.2012 № 25 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по выдаче в установленном порядке российских импортных сертификатов»	ФСТЭК
2	Выдача сертификата на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ или прекурсоров, если они являются лекарственными средствами	Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», постановление Правительства РФ от 21.03.2011 № 181 «О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров», Приказ Министерства здравоохранения РФ от 07.07.2015 № 421н	Росздравнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		«Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по предоставлению государственной услуги по выдаче сертификата на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, если они являются лекарственными средствами»	
3	Выдача сертификата (разрешения) на перевозку радиоактивных материалов	Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 45), Приказ Федерального агентства по атомной энергии от 10.10.2007 № 527 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по атомной энергии по исполнению государственной функции “Выдача сертификатов (разрешений) на перевозки радиоактивных материалов и ведение их реестра”»	ГК «Росатом»
4	Выдача сертификата (свидетельства) эксплуатанта	Воздушный кодекс РФ (ст. 61), Приказ Минтранса РФ от 18.06.2003 № 147 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Эксплуатанты авиации общего назначения. Требования к эксплуатанту авиации общего назначения, процедуры регистрации и контроля деятельности эксплуатантов авиации общего назначения”», Приказ Министерства транспорта РФ от 13.08.2015 № 246 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям Федеральных авиационных правил”»	Росавиация
5	Обязательная сертификация юридических и физических лиц,	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Минтранса России от 23.12.2009 № 249 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Требования к про-	Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	выполняющих авиационные работы	ведению обязательной сертификации физических лиц, юридических лиц, выполняющих авиационные работы. Порядок проведения сертификации”, Приказ Министерства транспорта РФ от 13.03.2013 № 86 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации юридических и физических лиц, выполняющих авиационные работы»	
6	Выдача сертификата образовательным учреждениям и образовательным подразделениям организаций, осуществляющим подготовку специалистов соответствующего уровня согласно перечням специалистов авиационного персонала	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Федеральной авиационной службы России от 29.01.1999 № 23 «О введении в действие Федеральных авиационных правил “Сертификация авиационных учебных центров”», Приказ Министерства транспорта РФ от 06.05.2013 № 173 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по обязательной сертификации образовательных учреждений и образовательных подразделений организаций, осуществляющих подготовку специалистов соответствующего уровня согласно перечням специалистов авиационного персонала»	Росавиация
7	Выдача сертификата оператора аэродрома гражданской авиации	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Министерства транспорта РФ от 25.09.2015 № 286 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Требования к операторам аэродромов гражданской авиации. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие операторов аэродромов гражданской авиации требованиям Федеральных авиационных правил”»	Росавиация
8	Выдача сертификата организациям по техническому	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Министерства транспорта РФ от 25.09.2015 № 285 «Об утверждении	Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	обслуживанию и ремонту авиационной техники	Федеральных авиационных правил “Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим техническое обслуживание гражданских воздушных судов. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание гражданских воздушных судов, требованиям федеральных авиационных правил”», Приказ Министерства транспорта РФ от 13.02.2013 № 40 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации юридических лиц, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники»	
9	Обязательная сертификация юридических лиц, осуществляющих медицинское освидетельствование авиационного персонала гражданской авиации	Федеральные авиационные правила «Сертификация юридических лиц, осуществляющих медицинское освидетельствование авиационного персонала», утв. Приказом ФСВТ России от 24.11.1999 № 115, Приказ Минтранса РФ от 14.02.2012 № 40 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации юридических лиц, осуществляющих медицинское освидетельствование авиационного персонала гражданской авиации»	Росавиация
10	Выдача сертификата летной годности воздушного судна (допуск к эксплуатации гражданских воздушных судов	Воздушный кодекс РФ (ст. 36), «Правила допуска к эксплуатации государственных воздушных судов», утв. постановлением Правительства РФ от 12.09.2011 № 766, Приказ Минтранса РФ от 16.05.2003 № 132 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Экземпляр воз-	Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	и государственных воздушных судов)	душного судна. Требования и процедуры сертификации”», Приказ Министерства транспорта РФ от 07.05.2013 № 175 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению инспекций гражданских воздушных судов с целью оценки их летной годности и выдачи соответствующих документов»	
11	Обязательная сертификация аэропортов	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Федеральные авиационные правила «Сертификация аэропортов. Процедуры», утв. Приказом Федеральной службы воздушного транспорта России от 24.04.2000 № 98, Приказ Минтранса РФ от 16.07.2012 № 236 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению Государственного реестра аэропортов Российской Федерации»	Росавиация
12	Обязательная сертификация аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в целях гражданской авиации	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Федеральные авиационные правила «Сертификация аэропортов. Процедуры», утв. Приказом Федеральной службы воздушного транспорта России от 24.04.2000 № 98, Приказ Министерства транспорта РФ от 11.02.2013 № 31 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в целях гражданской авиации»	Росавиация
13	Обязательная сертификация типов систем и средств радиотехническо-	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Министерства транспорта РФ от 31.01.2013 № 18 «Об утверждении Административного регламента	Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	го обеспечения полетов и управления воздушным движением	Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации типов систем и средств радиотехнического обеспечения полетов и управления воздушным движением»	
14	Обязательная сертификация производства систем и средств радиотехнического обеспечения полетов и управления воздушным движением	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Минтранса РФ от 11.07.2012 № 227 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации производства систем и средств радиотехнического обеспечения полетов и управления воздушным движением»	Росавиация
15	Выдача документа, подтверждающего соответствие юридического лица, осуществляющего обеспечение авиационной безопасности, требованиям Федеральных авиационных правил	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 28.11.2005 № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил “Требования авиационной безопасности к аэропортам”», Приказ Министерства транспорта РФ от 25.08.2015 № 264 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче документа, подтверждающего соответствие юридического лица, осуществляющего обеспечение авиационной безопасности, требованиям Федеральных авиационных правил»	Росавиация
16	Выдача сертификатов специалиста медицинским и фармацевтическим работникам (для лиц, получивших образование в иностранных государствах)	Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 100), Приказ Министерства здравоохранения РФ от 29.11.2012 № 982н «Об утверждении условий и порядка выдачи сертификата специалиста медицинским и фармацевтическим работникам, формы и технических требований сертификата специалиста»	Росздравнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
17	Выдача фитосанитарных сертификатов и (или) выдача карантинных сертификатов	Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений» (ст. 29), Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 13.07.2016 № 293 «Об утверждении порядка выдачи фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата»	Россельхознадзор
18	Утверждение сертификата на улов водных биологических ресурсов в отношении водных биологических ресурсов и (или) рыбной и иной продукции из них, направляемой на экспорт в государства — члены Европейского союза	Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1082 «О некоторых вопросах Министерства сельского хозяйства Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 16.04.2015 № 147 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по утверждению сертификата на улов водных биологических ресурсов в отношении водных биологических ресурсов и (или) рыбной и иной продукции из них, направляемой на экспорт в государства — члены Европейского союза»	Росрыболовство

VIII. Государственные учеты, имеющие разрешительный характер

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Внесение сведений о туроператоре в Единый федеральный реестр туроператоров	Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (ст. 4), Административный регламент по предоставлению Федеральным агентством по туризму государственной услуги по формированию и ведению Единого федерального реестра туроператоров, утв. Приказом Минспорттуризма РФ от 26.09.2011 № 1117	Ростуризм

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
2	Внесение сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства	Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (ст. 4.1)	ФНС России
3	Включение сведений о некоммерческой организации в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих	Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ст. 22.2), «Порядок ведения Единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих», утв. Приказом Минэкономразвития России от 08.07.2010 № 284	Росреестр
4	Включение некоммерческой организации в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций оценщиков	Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ст. 23)	Росреестр
5	Внесение сведений об организации в государственный реестр саморегулируемых организаций медиаторов	Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (ст.18), «Порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций», утв. постановлением Правительства РФ от 29.09.2008 № 724	Росреестр
6	Включение сведений об ассоциации (союзе) в государственный реестр саморегулируемых организаций кадастровых инженеров	Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (ст. 30, 30.4), <i>порядок ведения реестра (ведомственный акт) в настоящее время отсутствует</i>	Росреестр
7	Внесение сведений о саморегулируемой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций в области	Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ст. 55.18), Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атом-	Ростехнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства	ному надзору по предоставлению государственной услуги по внесению сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, утв. Приказом Ростехнадзора от 31.03.2016 № 132	
8	Внесение сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов	Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (ст. 21), Положение о порядке ведения государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов, утв. Приказом Минфина России от 30.04.2009 № 41н	Минфин России
9	Внесение сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций кредитных кооперативов	Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (ст. 5), «Порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций», утв. постановлением Правительства РФ от 29.09.2008 № 724	Банк России
10	Внесение сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций актуариев	Федеральный закон от 02.11.2013 № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (ст. 14), «Порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций актуариев», утв. Указанием Банка России от 27.10.2014 № 3424-У	Банк России
11	Внесение сведений о некоммерческой организации в Единый реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка	Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» (ст. 3, 26 и 29), Положение о порядке представления документов для принятия Банком России решения о внесении сведений о некоммерческой организации в Единый реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, порядок	Банк России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		ведения и составе информации Единого реестра саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, а также о порядке представления саморегулируемой организацией в Банк России документов и информации..., утв. Банком России 14.12.2015 № 519-П	
12	Внесение некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов	Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (ст. 33.1), Административный регламент Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, утв. Приказом Минсельхоза России от 11.01.2012 № 59	Минсельхоз России
13	Внесение сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций в области энергетического обследования	Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности ...» (ст. 18), Административный регламент предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по ведению государственного реестра саморегулируемых организаций в области энергетического обследования, утв. Приказом Минэнерго России от 23.07.2015 № 497	Минэнерго России
14	Внесение сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах, государственный	Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр ...» (ст. 14.1), «Порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций», утв. постановлением Правительства РФ от 29.09.2008 № 724	ФНС России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	реестр саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах		
15	Внесение сведений о некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций, в отношении которых не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) за их деятельностью	Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (ст. 20), «Порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций», утв. постановлением Правительства РФ от 29.09.2008 № 724	Росреестр
16	Внесение сведений в реестр объединений субъектов страхового дела	Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 14) <i>(порядок ведения реестра объединений субъектов страхового дела, в том числе сроки внесения в него сведений об объединениях субъектов страхового дела, (ведомственный акт Банка России) в настоящее время отсутствует)</i>	Банк России
17	Внесение сведений в реестр поставщиков бункерного топлива	Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов МАРПОЛ 73/78 (Правило 18 Приложения 4), постановление Правительства РФ от 24.03.2011 № 203 «О присоединении Российской Федерации к Протоколу 1997 г. об изменении Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененной Протоколом 1978 г. к ней» (п. 2), Положение о ведении реестра поставщиков бункерного топлива, утв. Приказом Минтранса России от 28.11.2011 № 294	Росморречфлот

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
18	Внесение сведений о юридическом лице в Государственный реестр микрофинансовых организаций	Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», Указание Банка России от 11.03.2015 № 3588-У «О порядке ведения Банком России государственного реестра микрофинансовых организаций, установлении формы свидетельства о внесении сведений о юридическом лице в государственный реестр микрофинансовых организаций и утверждении формы для представления сведений об учредителях юридического лица»	Банк России
19	Внесение записи о юридическом лице в государственный реестр бюро кредитных историй	Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях» (ст. 15)	Банк России
20	Включение юридического лица в реестр уполномоченных экономических операторов	Таможенный кодекс Таможенного союза (ст. 38), Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (гл. 6), Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по ведению реестра уполномоченных экономических операторов, утв. Приказом ФТС России от 14.09.2011 № 1877	ФТС России
21	Включение юридического лица в реестр таможенных представителей	Таможенный кодекс Таможенного союза (ст. 12), Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 60–62), Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги ведения реестра таможенных представителей, утв. Приказом ФТС России от 03.10.2011 № 2012	ФТС России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
22	Включение юридического лица в реестр таможенных перевозчиков	Таможенный кодекс Таможенного союза (ст. 18), Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 66–68), Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по ведению реестра таможенных перевозчиков, утв. Приказом ФТС России от 30.09.2011 № 1992	ФТС России
23	Включение юридического лица в реестр владельцев складов временного хранения	Таможенный кодекс Таможенного союза (ст. 23), Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 69, 70, 72), Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по ведению реестра владельцев складов временного хранения, утв. Приказом ФТС России от 18.11.2011 № 2355	ФТС России
24	Включение юридического лица в реестр владельцев таможенных складов	Таможенный кодекс Таможенного союза (ст. 28), Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 75–77), Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги ведения реестра владельцев таможенных складов, утв. Приказом ФТС России от 20.02.2012 № 294	ФТС России
25	Включение юридического лица в реестр владельцев магазинов беспошлинной торговли	Таможенный кодекс Таможенного союза (ст. 33), Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 81–83), Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги ведения реестра владельцев магазинов беспошлинной торговли, утв. Приказом ФТС России от 25.11.2011 № 2398	ФТС России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
26	Включение банков, иных кредитных организаций в Реестр банков, иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов	Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 141–144), Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по ведению реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов, утв. Приказом ФТС России от 06.04.2012 № 666	ФТС России
27	Включение физических лиц в реестр технических экспертов	Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (ст. 12), Административный регламент предоставления Федеральной службой по аккредитации государственной услуги по включению сведений в реестр технических экспертов, исключению сведений из реестра технических экспертов, предоставлению сведений из реестра технических экспертов, утв. Приказом Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 712	Росаккредитация
28	Включение юридических лиц в реестр экспертных организаций, оказывающих необходимые и обязательные услуги при аккредитации в национальной системе аккредитации	Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (ст. 13), «Правила включения юридических лиц в реестр экспертных организаций», утв. постановлением Правительства РФ от 18.06.2014 № 559, Административный регламент по предоставлению Федеральной службой по аккредитации государственной услуги по включению юридических лиц в реестр экспертных организаций, по внесению изменений в сведения реестра экспертных организаций, по исключению экспертных организаций из реестра экспертных организаций, по	Росаккредитация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		предоставлению сведений из реестра экспертных организаций», утв. Приказом Минэкономразвития России от 26.08.2015 № 592	
29	Внесение сведений о юридических лицах в реестр кредитных рейтинговых агентств	Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации...» (ст. 3), Положение о порядке ведения Банком России реестра кредитных рейтинговых агентств, реестра филиалов и представительств иностранных кредитных рейтинговых агентств, о требованиях к порядку и форме представления в Банк России уведомлений кредитными рейтинговыми агентствами, утв. Банком России 17.12.2015 № 521-П	Банк России
30	Включение сведений о юридическом лице в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности	Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”», <i>порядок ведения реестра, в том числе внесения в него сведений, (ведомственный акт) в настоящее время отсутствует</i>	ФОИВ не определен
31	Внесение сведений о филиале (представительстве) иностранного кредитного рейтингового агентства в реестр филиалов и представительств иностранных кредитных рейтинговых агентств	Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации...» (ст. 3), Положение о порядке ведения Банком России реестра кредитных рейтинговых агентств, реестра филиалов и представительств иностранных кредитных рейтинговых агентств, о требованиях к порядку и форме представления в Банк России уведомлений кредитными рейтинговыми агентствами, утв. Банком России 17.12.2015 № 521-П	Банк России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
32	Внесение сведений в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций	Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 13.2), Административный регламент предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о регистрации представительств иностранных религиозных организаций и внесении сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, утв. Приказом Минюста России от 28.06.2012 № 122	Минюст России
33	Внесение казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации	Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (ст. 6 и 6.1), Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по внесению казачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, утв. Приказом Минюста России от 02.07.2012 № 129	Минюст России
34	Включение молодежного или детского объединения в Федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой	Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (ст. 13), Административный регламент по предоставлению Федеральным агентством по делам молодежи государственной услуги по формированию и ведению Федерального реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, утв. Приказом Минобрнауки России от 30.01.2015 № 38	Росмолодежь

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
35	Внесение сведений об охотничьих билетах в государственный охотхозяйственный реестр	Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов ...» (ст. 21), «Порядок выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца», утв. Приказом Минприроды России от 20.01.2011 № 13	-
36	Внесение заключения экспертизы промышленной безопасности в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности	Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 13), Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по ведению реестра заключений экспертизы промышленной безопасности, утв. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 23.06.2014 № 260	Ростехнадзор
37	Включение сведений в Единый реестр выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме	Положение о формировании и ведении Единого реестра выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 № 319, Административный регламент предоставления Федеральной службой по аккредитации государственной услуги по включению сведений в Единый реестр выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме, и предоставлению сведений из национальной части Единого реестра выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии, оформленных по единой форме, утв. Приказом Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 710	Росаккредитация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
38	Включение сведений в Государственный кадастр гражданского и служебного оружия и патронов к нему	Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» (ст. 8), Положение о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему, утв. постановлением Правительства РФ от 21.07.1998 № 814	Росстандарт, Росгвардия
39	Внесение сведений об объекте спорта во Всероссийский реестр объектов спорта	Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (ст. 37.1), «Порядок формирования и ведения Всероссийского реестра объектов спорта, предоставления сведений из него и внесения в него изменений», утв. Приказом Минспорта России от 12.09.2014 № 766	Минспорт России
40	Внесение сведений о заводе в реестр проектируемых, строящихся, реконструируемых и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов, расположенных на территории Российской Федерации	«Правила подключения нефтеперерабатывающих заводов к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 21.12.2009 № 1039, Административный регламент предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по ведению реестра проектируемых, строящихся, реконструируемых и введенных в эксплуатацию нефтеперерабатывающих заводов, расположенных на территории Российской Федерации, утв. Приказом Минэнерго России от 22.12.2014 № 936	Минэнерго России
41	Внесение сведений в реестр субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти	«Правила подключения объектов нефтедобычи к магистральным нефтепроводам в Российской Федерации и учета субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти», утв. постановлением Правительства РФ от 17.02.2011 № 90, Административный	Минэнерго России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		<p>регламент предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по ведению реестра субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти, утв. Приказом Минэнерго России от 08.10.2015 № 738</p>	
42	<p>Включение сведений в реестр плательщиков страховых взносов в государственные внебюджетные фонды российских организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство, выпуск в свет (в эфир) и (или) издание средств массовой информации</p>	<p>Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (ч. 1.2 ст. 58), «Правила подтверждения полномочий плательщиков страховых взносов в государственные внебюджетные фонды по производству, выпуску в свет (в эфир) и (или) изданию средств массовой информации, а также ведения реестра указанных плательщиков страховых взносов и передачи его в органы контроля за уплатой страховых взносов», утв. постановлением Правительства РФ от 05.03.2011 № 150, Административный регламент, утв. Приказом Минкомсвязи России от 22.12.2011 № 351</p>	Роскомнадзор
43	<p>Государственный кадастровый учет недвижимого имущества</p>	<p>Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по предоставлению государственной услуги по государственному кадастровому учету недвижимого имущества, утв. Приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 843</p>	<p>ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»</p>

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
44	Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду	Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 69, 69.2), «Правила создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду», утв. постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 № 572	Росприроднадзор
45	Пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров	Положение о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 397 (п. 5.3.10 Положения), Приказ Минтранса РФ от 14.11.2005 № 137 «Об организации работы по осуществлению пономерного учета железнодорожного подвижного состава, контейнеров, эксплуатируемых на путях общего пользования», «Правила эксплуатации и пономерного учета собственных грузовых вагонов», утв. на 29-м заседании Совета по железнодорожному транспорту СНГ, Административный регламент Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по осуществлению пономерного учета железнодорожного подвижного состава и контейнеров, утв. Приказом Минтранса России от 25.07.2012 № 266	Росжелдор
46	Постановка на специальный учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями	Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (ст. 1, 10 и 11), «Правила ведения специального учета юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями», утв. постановлением Правительства РФ от 01.10.2015 № 1052	ФКУ «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации»

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
47	Учет организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы	Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ст. 7), Положение о постановке на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, утв. постановлением Правительства РФ от 27.01.2014 № 58, Административный регламент, утв. Приказом Росфинмониторинга от 06.08.2014 № 207	Росфинмониторинг
48	Учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания	Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (глава 4), «Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 15.01.2007 № 9, Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 29.08.2013 № 364	МВД России

IX. Государственная экспертиза

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Государственная экологическая экспертиза	Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ст. 10)	Росприроднадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
2	Государственная, муниципальная экспертиза проекта освоения лесов	Лесной кодекс Российской Федерации (ст. 89), «Порядок государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов», утв. Приказом Рослесхоза от 22.12.2011 № 545	Минприроды России (в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), четко не определен уполномоченный ФОИВ на осуществление функции в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности
3	Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий	Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 49)	ФАУ «Главгосэкспертиза России» (Минстрой России), Минобороны России, МВД России, Росгвардия, ФСО России, ФСБ России, ГУСП Президента РФ, ГК «Росатом»
4	Государственная экспертиза землеустроительной документации	Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (ст. 6)	Росреестр
5	Медико-социальная экспертиза	Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 8)	Федеральные государственные бюджетные учреждения «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы»
6	Военно-врачебная экспертиза	Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 61)	Минобороны России
7	Государственная экспертиза условий труда, в том числе экспертиза качества специальной оценки условий труда	Трудовой кодекс Российской Федерации (ст. 216.1), Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» (ст. 24)	Роструд
8	Государственная историко-культурная экспертиза	Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия	Минкультуры России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		(памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 28)	
9	Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых	Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 29)	ФБУ «Росгеолэкспертиза» (Роснедра)
10	Экспертиза проектов геологического изучения недр	Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ст. 36.1)	ФБУ «Росгеолэкспертиза» (Роснедра)
11	Экспертиза по вопросам космической деятельности	Закон РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» (ст. 11)	Роскосмос
12	Ветеринарно-санитарная экспертиза	Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» (ст. 21)	Россельхознадзор
13	Метрологическая экспертиза	Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (ст. 14)	Эксперты при Росаккредитации
14	Экспертиза промышленной безопасности	Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 13)	Лицензиаты Ростехнадзора

Х. Индивидуальное нормирование и иные полномочия

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
1	Выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации	Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 6), Административный регламент МИД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами территории Российской Федерации, утв. Приказом	МИД России, МВД России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		<p>МИД России от 29.03.2016 г. № 4271, Административный регламент МИД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами территории РФ, содержащего электронный носитель информации, утв. Приказом МИД России от 29.03.2016 № 4270, Приказ Федеральной миграционной службы от 26.03.2014 № 211 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации»</p>	
2	<p>Выдача визы (дипломатической, служебной, обыкновенной или транзитной визы либо визы временно проживающего лица)</p>	<p>Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ст. 25.1), Положение об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы, утв. постановлением Правительства РФ от 09.06.2003 № 335</p>	<p>МИД России, МВД России, ФСБ России (пограничные органы)</p>
3	<p>Выдача вида на жительство</p>	<p>Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 8), Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утв. Приказом ФМС России от 22.04.2013 № 215</p>	<p>МВД России</p>

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
4	Выдача удостоверения частного охранника и присвоение квалификации частному охраннику	Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (ст. 11.1), «Правила сдачи квалификационного экзамена и Правила выдачи и продления органами внутренних дел срока действия удостоверения частного охранника», утв. постановлением Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» (Приложения № 6 и 7)	Росгвардия
5	Оформление и выдача удостоверений личности моряка членам экипажей морских судов, судов смешанного (река — море) плавания и судов рыбопромыслового флота	Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», постановление Правительства РФ от 18.08.2008 № 628 «О Положении об удостоверении личности моряка, Положении о мореходной книжке, образце и описании бланка мореходной книжки», Приказ Министерства транспорта РФ от 12.12.2013 № 460 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства морского и речного транспорта предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче удостоверений личности моряка членам экипажей морских судов, судов смешанного (река — море) плавания и судов рыбопромыслового флота»	Росморречфлот
6	Выдача прокатного удостоверения	Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (ст. 5.1.), «Правила выдачи, отказа в выдаче и отзыва прокатного удостоверения на фильм», утв. постановлением Правительства РФ от 27.02.2016 № 143	Минкультуры России
7	Выдача санитарно-эпидемиологического заключения	Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»	Роспотребнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		(ст. 42), «Порядок выдачи санитарно-эпидемиологических заключений», утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 19.07.2007 № 224, Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 18.07.2012 № 775 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений»	
8	Выдача заключения (разрешительного документа) на ввоз продукции, включенной в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами	Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.05.2012 № 45 «О единой форме заключения (разрешительного документа) на ввоз, вывоз и транзит отдельных товаров, включенных в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами и методических указаниях по его заполнению»	Отраслевые ФОИВ
9	Выдача свидетельства на право вывоза культурных	Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (ст. 29), постановление	Минкультуры России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	ценностей с территории Российской Федерации	Правительства РФ от 27.04.2001 г. № 322 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей»	
10	Выдача свидетельства профессиональной компетентности международного автомобильного перевозчика	Соглашение о гармонизации требований к дополнительному обучению и профессиональной компетентности международных автомобильных перевозчиков государств — участников СНГ (Минск, 24.11.2006), Приказ Министерства транспорта РФ от 31.03.2016 № 87 «Об утверждении Порядка проведения квалификационного экзамена на право получения свидетельства профессиональной компетентности международного автомобильного перевозчика»	Минтранс России (ФБУ «Росавтотранс»)
11	Выдача свидетельства о соответствии юридическим лицам, осуществляющим аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации	Воздушный кодекс РФ (ст. 8), Приказ Министерства транспорта РФ от 14.07.2015 № 216 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования к юридическим лицам, осуществляющим аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц указанным требованиям», Приказ Министерства транспорта РФ от 12.01.2016 № 2 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, осуществляющих аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации, требованиям Федеральных авиационных правил»	Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
12	Выдача заключений о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений организаций, осуществляющих деятельность, связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ст. 19), Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 199 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по представлению государственной услуги по выдаче заключений о соответствии экологическим нормам и требованиям производственных и складских помещений организаций, осуществляющих деятельность, связанную с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»	Росприроднадзор
13	Выдача заключения, прилагаемого к заявке на государственную регистрацию наименования места происхождения товара	Гражданский кодекс РФ, Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 25.10.2011 № 121/н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации ...», Приказ Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 29.07.2013 № 188 «Об утверждении Административного регламента ...», Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 12.03.2013 № 309 «Об утверждении Административного регламента...», Приказ Минсельхоза РФ от 28.12.2011 № 496 «Об утверждении Административного регламента...»	Минсельхоз России, Минздрав России, Минпромторг России, Росалкогольрегулирование
14	Выдача документа, который подтверждает, что производство лекарственного препарата для	Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 5), Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 31.12.2015 № 4369	Минпромторг России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	<p>медицинского применения осуществлено в соответствии с требованиями правил надлежащей производственной практики, и подлежит представлению по требованию уполномоченного органа страны, в которую ввозится лекарственный препарат</p>	<p>«Об утверждении Административного регламента по предоставлению Министерством промышленности и торговли Российской Федерации государственной услуги по выдаче документа, который подтверждает, что производство лекарственного препарата для медицинского применения осуществлено в соответствии с требованиями правил надлежащей производственной практики, и подлежит представлению по требованию уполномоченного органа страны, в которую ввозится лекарственный препарат»</p>	
15	<p>Выдача заключений о соответствии производителей лекарственных средств для медицинского применения требованиям правил надлежащей производственной практики</p>	<p>Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ст. 45), «Правила организации и проведения инспектирования производителей лекарственных средств на соответствие требованиям правил надлежащей производственной практики, а также выдачи заключений о соответствии производителя лекарственных средств указанным требованиям», утв. постановлением Правительства РФ от 03.12.2015 № 1314, Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 26.05.2016 № 1714 «Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений о соответствии производителей лекарственных средств для медицинского применения требованиям Правил надлежащей производственной практики»</p>	<p>Минпромторг России</p>
16	<p>Выдача заключений о возможности ввоза на территорию Российской Феде-</p>	<p>Отсутствуют</p>	<p>Росздравнадзор</p>

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	рации и вывоза с территории Российской Федерации гомопоэтических стволовых клеток и костного мозга с целью проведения неродственной трансплантации		
17	Выдача заключений о возможности размещения и использования на сухопутной территории Российской Федерации иностранных технических средств наблюдения и контроля	Указ Президента Российской Федерации от 23.04.2001 № 458 «О некоторых мерах государственного регулирования размещения и использования иностранных технических средств наблюдения и контроля в ходе реализации международных договоров Российской Федерации и иных программ и проектов на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 29.08.2001 № 633 «О порядке размещения и использования на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации иностранных технических средств наблюдения и контроля», Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 10.04.2012 № 41 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений о возможности размещения и использования на сухопутной территории Российской Федерации иностранных технических средств наблюдения и контроля»	ФСТЭК России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
18	Выдача заключений о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляются деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны	Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. 10), Приказ Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 12.01.2012 № 9 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений о соответствии объектов и помещений, в которых осуществляются деятельность, связанная с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и внесенных в Список I прекурсоров, и (или) культивирование наркосодержащих растений, установленным требованиям к оснащению этих объектов и помещений инженерно-техническими средствами охраны»	МВД России
19	Выдача племенных свидетельств (сертификатов) на племенную продукцию (животных)	Статья 13 Федерального закона от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»	Минсельхоз России
20	Оформление ветеринарных сопроводительных документов	Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии» (ст. 2.3), Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 17.07.2014 г. № 281 «Об утверждении Правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронном виде»	Россельхознадзор
21	Дипломирование членов экипажей морских судов	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (ст. 54), Положение о дипломировании членов экипажей морских судов, утв. Приказом Минтранса России от 15.03.2012 № 62	«Администрации морских портов» (ФГБУ)

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
22	Дипломирование членов экипажей судов внутреннего плавания	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 27), Положение о дипломировании членов экипажей судов внутреннего плавания, утв. постановлением Правительства РФ от 31.05.2005 № 349	«Администрации бассейнов внутренних водных путей» (ФГБУ)
23	Дипломирование членов экипажей спортивных парусных судов	Постановление Правительства РФ от 24.03.2009 № 251 «О мерах по совершенствованию системы контроля за спортивными судами в Российской Федерации», Приказ Минтранса РФ от 22.10.2009 № 185 «Об утверждении Положения о дипломировании членов экипажей спортивных парусных судов»	«Администрации морских портов» (ФГБУ), «Администрации бассейнов внутренних водных путей» (ФГБУ)
24	Подтверждение компетентности аккредитованного лица	Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (ст. 24), Приказ Министерства экономического развития РФ от 01.04.2015 № 194 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по аккредитации государственной услуги по аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации, расширению, сокращению области аккредитации, подтверждению компетентности аккредитованных лиц, выдаче аттестата аккредитации, выдаче дубликата аттестата аккредитации, прекращению аккредитации, внесению изменений в сведения реестра аккредитованных лиц, предоставлению сведений из реестра аккредитованных лиц»	Росаккредитация
25	Опробование и клеймение государственным пробирным клеймом ювелирных и других изделий из драгоценных металлов	Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (ст. 12.1), «Правила опробования, анализа и клеймения ювелирных и других изделий из драгоценных металлов», утв. постановлением Правительства РФ от 06.05.2016 № 394	ФКУ «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации»

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
26	Классификация и освидетельствование морских судов	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ст. 22), Положение о классификации судов и морских стационарных платформ, утв. Приказом Минтранса РФ от 09.07.2003 № 160	ФАУ «Российский морской регистр судостроительства» Минтранса России (или допущенные иностранные классификационные общества)
27	Классификация и освидетельствование судов внутреннего плавания	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ст. 35), Положение о классификации и об освидетельствовании судов, утв. Приказом Минтранса России от 14.04.2016 № 102	ФАУ «Российский речной регистр» (или допущенные иностранные классификационные общества)
28	Классификация и освидетельствование спортивных парусных судов	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ст. 22), «Правила классификации и освидетельствования спортивных парусных судов», утв. постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 820	ФАУ «Российский морской регистр судостроительства» Минтранса России
29	Классификация и освидетельствование маломерных судов, используемых для некоммерческих целей	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ст. 22), Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ст. 35), «Правила классификации и освидетельствования маломерных судов, используемых в некоммерческих целях», утв. постановлением Правительства РФ от 18.09.2013 № 820, Административный регламент, утв. Приказом МЧС России от 18.10.2012 № 608	ГИМС МЧС России
30	Определение видов организаций, осуществляющих	Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» (ст. 13), Приказ Минсельхоза	Минсельхоз России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	деятельность в области племенного животноводства	РФ от 17.11.2011 № 430 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по определению видов организаций, осуществляющих деятельность в области племенного животноводства»	
31	Определение экспертных центров, проводящих государственную экспертизу деклараций безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судовых и портовых гидротехнических сооружений)	Постановление Правительства РФ от 06.11.1998 № 1303 «Об утверждении Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений» (п. 15), Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 03.11.2015 № 448 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по определению экспертных центров, проводящих государственную экспертизу деклараций безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судовых и портовых гидротехнических сооружений)»	Ростехнадзор
32	Технический осмотр самоходных машин и других видов техники, зарегистрированных органами, осуществляющими государственный надзор за их техническим состоянием	Федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств ...» (ст. 2), «Правила проведения технического осмотра самоходных машин и других видов техники, зарегистрированных органами, осуществляющими государственный надзор за их техническим состоянием», утв. постановлением Правительства РФ от 13.11.2013 № 1013	—
33	Освидетельствование маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (ст. 35), «Правила классификации и освидетельствования маломерных судов, используемых в некоммерческих целях», утв. постановлением Правительства	ГИМС МЧС России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	РФ от 18.09.2013 № 820, Приказ МЧС России от 18.10.2012 № 608 «Об утверждении Административного регламента МЧС России предоставления государственной услуги по освидетельствованию маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»	
34	Утверждение заключения общественной экологической экспертизы	Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ч. 1 ст. 25)	Росприроднадзор
35	Утверждение нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов	Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 23), постановление Правительства РФ от 02.03.2000 № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него», постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей», Приказ Министерства природных ресурсов и экологии от 02.06.2014 № 246 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению государственной услуги по утверждению нормативов допустимых сбросов веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей по согласованию с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по надзору в	Росприроднадзор, Росводресурсы

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральным агентством по рыболовству и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования», Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29.09.2015 № 414 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по установлению предельно допустимых выбросов и временно согласованных выбросов»	
36	Утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение	Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 23), Приказ Минприроды России от 25.02.2010 № 50 «О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение»	Росприроднадзор
37	Установление нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты	Постановление Правительства РФ от 02.03.2000 № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него», постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей», Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19.10.2012 № 594 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственных услуг по установлению нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативов допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты,	Ростехнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		выдаче разрешений на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду»	
38	Утверждение декларации безопасности гидротехнического сооружения	Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 10), постановление Правительства РФ от 06.11.1998 № 1303 «Об утверждении Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений», Административный регламент Ростехнадзора по предоставлению государственной услуги по утверждению деклараций безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, находящихся в эксплуатации, утв. Приказом Ростехнадзора от 12.08.2015 № 312	Ростехнадзор, Росводресурсы
39	Утверждение инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов	Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 24.13), постановление Правительства РФ от 16.05.2016 № 424 «Об утверждении порядка разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов»	—
40	Утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики	Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (ст. 29), «Правила утверждения инвестиционных программ субъектов электроэнергетики», утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2009 № 977, Приказ Министерства энергетики РФ от 19.12.2011 № 606/1	Минэнерго России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		«Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по утверждению инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций»	
41	Утверждение квартальных графиков транспортировки нефти по системе магистральных нефтепроводов	Постановление Правительства РФ от 29.03.2011 № 218 «Об обеспечении недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», Приказ Министерства энергетики РФ от 24.03.2014 № 138 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по утверждению графика транспортировки нефти по магистральным трубопроводам за пределы территории Российской Федерации по направлениям отгрузки»	Минэнерго России
42	Утверждение результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств	Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ст. 5), Приказ Минтранса РФ от 12.04.2010 № 87 «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств», приказы об утверждении административных регламентов Министерства транспорта РФ от 07.05.2013 № 178, от 09.07.2012 № 211, от 06.05.2013 № 171, от 09.08.2012 № 292	Росжелдор, Росавтодор, Росморречфлот, Росавиация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
43	Утверждение планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта	Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», ст. 9, Приказ Минтранса РФ от 11.02.2010 № 34 «Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств», приказы об утверждении административных регламентов Министерства транспорта РФ от 30.04.2013 № 162, от 06.03.2013 № 74, от 06.03.2013 № 73, от 09.07.2012 № 215	Росжелдор, Росавтодор, Росморречфлот, Росавиация
44	Утверждение типа стандартных образцов или типа средств измерений	Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» (ст. 12), Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 30.11.2009 № 1081 «Об утверждении Порядка проведения испытаний стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа, Порядка утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений, Порядка выдачи свидетельств об утверждении типа стандартных образцов или типа средств измерений, установления и изменения срока действия указанных свидетельств и интервала между поверками средств измерений, требований к знакам утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений и порядка их нанесения», Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 25.06.2013 № 970 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по утверждению типа стандартных образцов или типа средств измерений»	Росстандарт
45	Признание ученых степеней, ученых	Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной	Минобрнауки России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	званий, полученных в иностранном государстве	научно-технической политике» (ст. 6.2), Приказ Министерства образования и науки РФ от 26.12.2014 № 1632 «Об утверждении Административного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по признанию ученых степеней и ученых званий, полученных в иностранном государстве, выдаче свидетельства о признании ученой степени или ученого звания, полученных в иностранном государстве»	
46	Признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 107), Приказ Министерства образования и науки РФ от 24.12.2013 № 1391 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве»	Рособрнадзор
47	Подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 106), постановление Правительства РФ от 20.07.2013 № 611 «Об утверждении Правил подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации», Приказ Министерства образования и науки РФ от 05.09.2014 № 1205 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации»	—

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
48	Подтверждение документов об ученых степенях, ученых званиях	Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 6.3), постановление Правительства РФ от 27.02.2014 № 152 «Об утверждении Правил подтверждения документов об ученых степенях, ученых званиях», Приказ Министерства образования и науки РФ от 26.12.2014 № 1630 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по подтверждению документов об ученых степенях, ученых званиях органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации по подтверждению документов об ученых степенях, ученых званиях»	—
49	Признание свидетелей иностранного государства, выданных лицу из числа авиационного персонала гражданской авиации согласно перечням специалистов	Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ст. 55), Приказ Министерства транспорта РФ от 14.02.2013 № 45 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по признанию свидетелей иностранного государства, выданных лицу из числа авиационного персонала гражданской авиации согласно перечням специалистов»	Росавиация
50	Признание и оценка соответствия испытательных лабораторий (центров) принципам надлежащей лабораторной практики, соответствующим принципам надлежащей лабораторной практики Организации	Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ст. 46), постановление Правительства РФ от 17.12.2013 № 1172 «О признании и об оценке соответствия испытательных лабораторий (центров) принципам надлежащей лабораторной практики, соответствующим принципам надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития», Приказ Министерства	Росаккредитация

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	экономического сотрудничества и развития	экономического развития РФ от 25.12.2015 № 980 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по аккредитации государственной услуги по признанию и оценке соответствия испытательных лабораторий (центров) принципам надлежащей лабораторной практики, соответствующим принципам надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития, внесению изменений в реестр испытательных лабораторий (центров), соответствующих принципам надлежащей лабораторной практики, соответствующим принципам надлежащей лабораторной практики Организации экономического сотрудничества и развития, предоставлению сведений из указанного реестра»	
51	Признание организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами	Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 34), постановление Правительства РФ от 17.02.2011 № 88 «Об утверждении Положения о признании организации пригодной эксплуатировать ядерную установку, радиационный источник или пункт хранения и осуществлять собственными силами или с привлечением других организаций деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, а также деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами», административные регламенты, утв. Приказом Минпромторга России от 09.09.2013 № 1426, Приказом Минобрнауки РФ от 20.12.2012 № 1071	ГК «Росатом», Минпромторг России, Минобрнауки России, Минобороны России, Минздрав России, Роснедра, Росстандарт, Росморречфлот, ФМБА

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	и радиоактивными веществами		
52	Признание беженцем на территории Российской Федерации	Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах», Приказ Федеральной миграционной службы от 19.08.2013 № 352 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»	МВД России
53	Принятие решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения	Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (ст. 24), Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 09.12.2011 № 337 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по присвоению (назначению) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения»	Роскомнадзор
54	Принятие решения о выделении ресурса нумерации	Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (ст. 26), постановление Правительства РФ от 13.07.2004 № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации», Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 02.07.2012 № 167 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по выделению, изъятию, изменению и переоформлению ресурса нумерации»	Россвязь

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
55	Принятие решения о переводе жилого помещения в нежилое помещение (нежилого помещения в жилое помещение)	Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ст. 22–24)	—
56	Принятие решения о временном переводе судна под флаг иностранного государства	Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ст. 19), Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 24.12.2015 № 661 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по предоставлению государственной услуги по принятию решения о временном переводе судна рыбопромыслового флота под флаг иностранного государства», Приказ Минтранса РФ от 18.04.2012 № 101 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта предоставления государственной услуги по принятию решения о временном переводе судов под флаг иностранного государства»	Ространснадзор, Росрыболовство
57	Принятие решения о возможности ввоза в Российскую Федерацию (вывоза из Российской Федерации) специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации	Указ Президента РФ от 09.01.1996 № 21 «О мерах по упорядочению разработки, производства, реализации, приобретения в целях продажи, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы, а также использования специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации», постановление Правительства РФ от 10.03.2000 № 214 «Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, и списка видов специальных технических средств,	ФСБ России

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		предназначенных для негласного получения информации, ввоз и вывоз которых подлежат лицензированию», Приказ Федеральной службы безопасности от 01.11.2012 № 549 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решений о возможности ввоза на таможенную территорию Таможенного союза и вывоза с таможенной территории Таможенного союза специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации»	
58	Принятие решений об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей	Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 15), Приказ Министерства транспорта РФ от 01.02.2013 № 20 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по принятию решений об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, которым принадлежат указанные железнодорожные пути»	Росжелдор
59	Принятие решения об открытии железнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций, связанных с приемом и отправлением поездов, приемом, выдачей,	Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ст. 15), Приказ Министерства транспорта РФ от 01.02.2013 № 21 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта предоставления государственной услуги по принятию решений об открытии же-	Росжелдор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	погрузкой, выгрузкой, сортировкой, хранением грузов (в том числе в контейнерах), багажа и грузобагажа	лезнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»	
60	Предоставление российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения	Федеральный закон от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (ст. 12), Положение о порядке предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, утв. Указом Президента РФ от 10.09.2005 № 1062	ФСВТС России
61	Наделение полномочиями на классификацию и освидетельствование судов, подлежащих государственной регистрации, за исключением маломерных судов	Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ст. 35), Приказ Минтранса России от 11.03.2016 № 54 «Об утверждении Порядка наделения организаций, в том числе иностранных классификационных обществ, полномочиями на классификацию и освидетельствование судов»	Минтранс России
62	Оформление и выдача паспорта объекта культурного наследия	Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 21), Приказ Министерства культуры РФ от 07.06.2016 № 1271 «Об утверждении порядка оформления и выдачи паспорта объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации»	Минкультуры России
63	Оформление и выдача паспорта транспортного средства, паспорта шасси и транспортного средства	Соглашение о введении единых форм паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и организации систем электронных паспортов	ФТС России, МВД России (ГИБДД)

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		(Москва, 15.08.2014), постановление Совета Министров — Правительства РФ от 18.05.1993 № 477 «О введении паспортов транспортных средств», Приказ МВД РФ, Министерства промышленности и энергетики РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ от 23.06.2005 № 496/192/134 «Об утверждении Положения о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств»	
64	Допуск к управлению транспортными средствами (предназначенными для дорожного движения)	Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (ст. 25), «Правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений», утв. постановлением Правительства РФ от 24.10.2014 № 1097, Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утв. Приказом МВД России от 20.10.2015 № 995	МВД России
65	Допуск к управлению самоходными машинами	«Правила допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста-машиниста (тракториста)», утв. постановлением Правительства РФ от 12.07.1999 № 796, Инструкция о порядке применения «Правил допуска к управлению самоходными машинами и выдачи удостоверений тракториста-машиниста (тракториста)», утв. Приказом Минсельхозпрода России от 29.11.1999 № 807	—
66	Допуск лиц, имеющих судимость, к педагогической	Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и право-	—

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
	деятельности, к предпринимательской деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних	нарушений несовершеннолетних» (ст. 11), «Правила принятия комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, решения о допуске или недопуске лиц, имевших судимость, к педагогической деятельности и (или) трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних...», утв. постановлением Правительства РФ от 05.08.2015 № 796	
67	Допуск лиц к государственной тайне	Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ст. 21), Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утв. постановлением Правительства РФ от 06.02.2010 № 63, Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственным тайнам, утв. постановлением Правительства РФ от 22.08.1998 № 1003	Правительство РФ, ФОИВ, ГК «Росатом», ГК «Роскосмос»
68	Допуск российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок	Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (ст. 2), Положение о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок, утв. постановле-	Ространснадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		<p>нием Правительства РФ от 16.10.2001 № 730, Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта предоставления государственной услуги по допуску российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок, утв. Приказом Минтранса России от 18.07.2011 № 186</p>	
69	<p>Допуск перевозчиков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов</p>	<p>Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 396 (п. 5.4.16 Положения), Административный регламент Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по допуску перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов, утв. Приказом Минтранса России от 07.05.2015 № 162</p>	Росавиация
70	<p>Допуск организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда</p>	<p>Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» (ст. 19), «Правила допуска организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда, их регистрации в реестре организаций, проводящих специальную оценку условий труда, приостановления и прекращения деятельности по проведению специальной оценки условий труда, а также формирования и ведения реестра организаций, проводящих специальную оценку условий труда», утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2014 № 599, Административный регламент предоставления Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации государственной услуги по формированию и ведению реестра организаций, проводящих специаль-</p>	Минтруд России

Приложение. Перечень видов разрешительной деятельности в Российской Федерации

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
		ную оценку условий труда, утв. Приказом Минтруда России от 19.05.2015 № 304н	
71	Допуск сервисных центров (мастерских) к деятельности по установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту контрольных устройств, устанавливаемых на транспортных средствах	Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 (подп. 5.2.53(49).2), «Порядок допуска сервисных центров (мастерских) к деятельности по установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту контрольных устройств, устанавливаемых на транспортных средства», утв. Приказом Минтранса России от 28.10.2013 № 332	ФБУ «Росавтотранс» Минтранса России
72	Принятие решения об открытии морского порта	Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 7)	Минтранс России
73	Установление межрегионального маршрута регулярных перевозок	Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 4–6)	Не определен
74	Наделение организации полномочиями на проведение исследований объема зрительской аудитории телеканалов (телепрограмм, телепередач)	Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ст. 24.1), «Порядок наделения организации полномочиями на проведение исследований объема зрительской аудитории телеканалов (телепрограмм, телепередач)», утв. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 28.07.2016 № 196	Роскомнадзор

№ п/п	Вид деятельности	Нормативно-правовой акт	Федеральный орган исполнительной власти
75	Определение (установление) цен (тарифов) в регулируемых сферах (в части цен (тарифов), определяемых для конкретных лиц по их заявлениям)	Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»	ФАС России
76	Распределение объемов импортной квоты между участниками внешнеэкономической деятельности	Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (ст. 23)	Минпромторг России

Научное издание

Кнутов Александр Владимирович,
Плаксин Сергей Михайлович,
Чаплинский Александр Владимирович

Разрешительная деятельность в Российской Федерации

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *Н.В. Андрианова*
Художник *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка: *Н.Е. Пузанова*
Корректор *Н.В. Андрианова*

Подписано в печать 08.07.2017. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 23,3. Уч.-изд. л. 17,9
Тираж 500 экз. Изд. № 2120. Заказ №

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru, тел.: 8 (499) 270-73-59

