

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ¹

© 2016 г. Наталья Викторовна Субанова²

Разрешительная система в Российской Федерации – это урегулированная нормами права совокупность общественных отношений между наделенными публично-властными полномочиями субъектами (властными участниками разрешительной системы), с одной стороны, физическими и юридическими лицами (невластными участниками разрешительной системы) – с другой, возникающими в связи с предоставлением разрешений на осуществление деятельности (действий) и (или) контролем (надзором) за соблюдением ее правил в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

The authorization system in the Russian Federation, regulated by the legal norms acting is an aggregation of social relations between, on the one hand, the subjects endowed with public authority powers (autocratic participants of the authorization system) and, on the other hand, natural and legal persons (non-autocratic participants of the authorization system). These relations emerge in connection with license granting on performance of activity (actions) or of control (supervision) over observance of its rules for the sake of security provision of a person, the society and the state.

Ключевые слова: разрешительная система, разрешение, запрет, государственное управление, безопасность, закон, орган, лицензирование.

Key words: the authorization system, authorization, ban, state administration, security, law, body, licensing.

Глобальные тенденции развития современного общества и государства, баланс публичных и частных интересов обуславливают необходимость модернизации государственного управления в Российской Федерации, неотъемлемым элементом которого является разрешительная система.

Специфические особенности разрешительного воздействия в целом генетически связаны с экономическими отношениями, социальной структурой общества, политической системой. Анализ длительного пути становления и развития разрешительной системы в России³ свидетельствует о том, что характер, формы разрешительной деятельности и виды разрешений изменялись в зависимости от особенностей общественных

отношений, социально-экономической формации, политического режима и других факторов (например, спецификой сложившегося в Российской Империи разрешительного порядка оборота оружия являлось сословное ограничение круга его невластных участников⁴). Некоторые виды предпринимательской деятельности традиционно относились к объектам разрешительного регулирования (например, внешнеторговая, лотерейная деятельность, оборот алкогольной продукции, оборот оружия, недропользование и др.).

Примеры использования разрешений отечественной практикой публичного управления имелись начиная с Древней Руси, когда посредством разрешений прежде всего проводилась реализация ограничения права граждан на свободу передвижения. В XIX в. разрешительная система широко применялась в рамках внешнеторговой политики европейских государств. В то время разрешительный метод был основой создания фабричных и заводских предприятий, активно применялся для регулирования различных отраслей промышленности и торговли⁵. В целях легитимации общественных объединений в конце

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

The article is written with information support on the part of the Law Data Service «ConsultantPlus».

² Заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук (E-mail: 9991888@mail.ru).

Natalia Subanova, Deputy Director of Research Institute Affiliated to Academy of Prosecutor General Office of the Russian Federation, Doctor of Law (E-mail: 9991888@mail.ru).

³ Проведенное исследование позволяет выделить несколько этапов становления и развития законодательства о разрешительной системе в России (с учетом характера его систематизации и объема регулирования): дореволюционный (императорский) (до 1917 г.), советский (1917–1991 гг.), этап первой кодификации лицензионного законодательства (1991–1998 гг.), современный этап (с 1998 г. – по н.в.).

⁴ Более подробно об этом см.: Субанова Н.В., Шелковникова Е.Д. Теоретические и правовые основы становления и развития разрешительной системы оборота оружия в России до 1917 г. // Право в Вооруженных Силах. Военно-правовое обозрение. 2016. № 4.

⁵ Более подробно об этом см.: Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2012. С. 16–18.

XIX – начале XX в. использовалась как явочная, так и “концессионная” система (предполагавшая необходимость получения предварительного разрешения)⁶. Современники отмечали, что “концессионная система... влечет за собою проволочку времени при получении разрешения. Кроме того, полученная концессия, санкционированная законодательной властью, возбуждает среди публики неверную мысль, что государственная власть якобы рекомендует общество и принимает на себя ответственность за его деятельность...”⁷.

С образованием Советского государства разрешительный метод регулирования общественных отношений получил самое широкое применение в практике публичного управления. В частности, разрешительный характер имел порядок создания и реорганизации юридических лиц. Яркой иллюстрацией влияния политической обстановки на объем разрешительной системы в советский период служит институт регистрации по месту жительства. Первоначально имеющая форму уведомления, осуществляемая в целях учета населения (различных его категорий) публичной властью прописка граждан к середине 30-х годов получила выраженный разрешительный характер, фактически нивелируя возможность произвольного определения ими места жительства. В дальнейшем ядром разрешительной системы являлась совокупность правил, регулирующих порядок производства, приобретения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., а также порядок открытия и функционирования стрелковых тиров, пиротехнических и оружейно-ремонтных мастерских, штемпельно-граверных, полиграфических предприятий и других аналогичных производств.

Последующее кардинальное преобразование экономического и политического строя страны, декларация свободы предпринимательства стали мощным импульсом для реорганизации механизма публичного управления и многогранного развития института разрешений.

Наиболее общими юридическими критериями для установления разрешительного режима в настоящее время, по обоснованному мнению проф. А.Ф. Ноздрачева, можно считать необходимость как нормирования и регламентации использования ограниченных государственных ресурсов, так и установления специальных условий и требова-

ний к деятельности, а также проверки их соблюдения в ходе осуществления деятельности в целях исключения причинения вреда безопасности общества, государства и личности⁸. В частности, регулируемая посредством лицензирования деятельность является опасной для неограниченного круга лиц, не участвующих в ее осуществлении; вовлекает в свою среду неограниченный круг участников (включая их имущество); слишком доходна и подлежит в этой связи повышенному налогообложению и дополнительному контролю⁹.

Отношения, возникающие при предоставлении разрешений в рамках функционирования разрешительной системы, вписываются в конструкцию модели разрешительного типа правового регулирования, подробно исследованного проф. С.С. Алексеевым, в соответствии с которым допускается только то, что прямо разрешено нормативными предписаниями. Социально-юридическое значение разрешительного порядка предполагает специальную легитимацию того или иного поведения в рамках рассматриваемого типа регулирования (т.е. нормативное обоснование путем прямого указания на юридическую допустимость конкретного поведения). Предоставление прав на основании индивидуальных разрешительных предписаний необходимо для последовательного осуществления начал социальной справедливости, учета индивидуальных особенностей жизненных ситуаций, осуществления контроля со стороны общества, обеспечения высокой организованности общественных отношений¹⁰.

Использование разрешительного механизма, имеющего легитимирующий характер, тем самым обеспечивает не только реализацию юридически допустимого поведения, но и упорядочение предоставления субъективных прав, ограничение определенными рамками усмотрения сферы публичного управления¹¹. С этой точки зрения разрешительная система представляет собой правообеспечительный институт, направленный на реализацию прав и свобод человека и граждани-

⁶ См., например: *Тарасов И. Т.* Учебник науки полицейского права. Вып. 1. М., 1891. С. 62.

⁷ *Белявский Н. Н.* Полицейское право (административное право). Конспект лекций (вместо литографических записок). Изд. 3-е, доп. Пг., 1915. С. 108–110.

⁸ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // *Законодательство и экономика*. 2014. № 2. С. 5–36.

⁹ См.: *Предпринимательское (хозяйственное) право* / Под ред. О.М. Олейник. Т. 1. М., 1999. С. 184.

¹⁰ См.: *Алексеев С. С.* Собр. соч. В 10-ти т. Т. 2. Специальные вопросы правоведения. М., 2010. С. 92, 366, 370.

¹¹ О назначении разрешительных средств правового регулирования см.: *Сапун В. А.* Теория правовых средств и механизм реализации права. Дисс. ... доктора юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 142.

на. “По существу сочетание дозволения, разрешения и запрета в механизме правового регулирования отражает степень ограничения свободы физических и юридических лиц, их возможности в реализации принадлежащих им прав и обязанностей”¹².

Использование разрешений, таким образом, способствует реализации важнейшего социального назначения правовых запретов, отмеченного С.С. Алексеевым как необходимого элемента обеспечения правопорядка, обеспечивающего закрепление общественных отношений, определяющего важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, действиях государственных органов¹³.

Термин “разрешение” в его правовом значении на протяжении длительного времени раскрывается через понятие реализации права и удостоверяющего это документа¹⁴. При этом справедливой представляется сформулированная проф. Д.Н. Бахрахом¹⁵ позиция о необходимости разграничения разрешений, выдаваемых в рамках разрешительной системы, и иных выходящих за ее пределы явлений: разрешений, доверенностей, выдаваемых линейными руководителями своим подчиненным (как разового характера, так и путем предоставления определенного полномочия); разрешений на совершение единичных, разовых действий (например, визы для выезда из страны, разрешения на ранний брак, санкции суда на арест, обыск).

Механизм действия разрешений, их значение в качестве самостоятельного способа правового регулирования стали объектами самостоятельного научного исследования лишь в последние десятилетия. По степени юридического воздействия разрешение находится между дозволени-

ем и запретом¹⁶ и используется, когда требуемая упорядоченность общественных отношений не может быть обеспечена дозволением в условиях потенциальной способности причинения ущерба государственным, общественным и личным интересам ввиду автономности поведения субъекта права. В то же время, в отличие от запрета, использование разрешения не исключает в полной мере возможности реализации необходимой для субъектов права деятельности (действий)¹⁷.

В отличие от непосредственно действующих в результате нормативного установления дозволений, обязанностей и запретов, использование разрешений предполагает необходимость воздействия на их соискателей сложно организованного механизма уполномоченных публичной властью органов (должностных лиц) и иных наделенных властными функциями субъектов. Ими производятся определение соответствия соискателя (лица, волеизъявление которого направлено на возникновение соответствующих правоотношений) предъявляемым законодательством требованиям и принятие решения с предоставлением необходимого разрешения или отказом в таком предоставлении, а также последующий контроль (надзор) за соблюдением установленных требований (правил разрешительной системы).

Поскольку отношения, возникающие в ходе реализации разрешительной системы, являются управленческими, стороны их юридически не равноправны. Приоритет в принятии решений здесь принадлежит наделенным соответствующими властными полномочиями субъектам. Инициатива возникновения разрешительных правоотношений, напротив, лежит в плоскости волеизъявления невластных субъектов, представляя собой юридический факт, связанный с подачей заинтересованным лицом соответствующего заявления. При этом заинтересованные в получении разрешения физические и юридические лица субъектам функциональной власти организационно не подчинены.

В рамках наиболее распространенной модели правового регулирования одним и тем же субъектом осуществляются как деятельность по пре-

¹² Шергин А.П. Административно-правовой запрет: проблемы установления и соблюдения // Теория и практика административного права и процесса. Материалы Пятой Всеросс. науч.-практ. конф. с международным участием. В 2-х ч. Ч. I. Майкоп, 2010. С. 14.

¹³ См.: Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43.

¹⁴ Разрешение – право на совершение чего-нибудь, а также документ, удостоверяющий это (см.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1968. С. 645).

¹⁵ См.: Бахрах Д.Н. Разрешительная система в Российской Федерации // Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Материалы Междунар. дистанц. науч.-практ. конф. В 2-х т. / АЭБ МВД России. Вып. 4. Т. 1. М., 2008. С. 147.

¹⁶ Вопросы, касающиеся соотношения разрешений и запретов, роли запретов в механизме разрешительной системы можно отнести к числу наименее исследованных в доктрине. Автор видит здесь перспективу для дальнейшего исследования и научной дискуссии.

¹⁷ См.: Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 108, 109.

доставлению разрешений, так и контрольные (надзорные) функции. Вместе с тем на практике осуществление контроля (надзора) за соблюдением порядка функционирования разрешительной системы может быть отнесено к полномочиям органов (их должностных лиц), не предоставляющих соискателям разрешения на искомый вид деятельности. Помимо органов, непосредственно предоставляющих разрешения, в числе властных субъектов разрешительной системы задействованы органы, предоставляющие “промежуточные” разрешения. Они предоставляют различного рода “разрешения на получение разрешения”, заключения, согласования, проводят предварительные экспертизы, без которых собственно разрешительная деятельность была бы невозможной. Ненадлежащее осуществление данными органами “промежуточного” этапа в выдаче разрешений затягивает разрешительные процедуры, создавая условия для дальнейших злоупотреблений и ущемления прав невластных субъектов.

До настоящего времени единого понимания существа и содержания разрешительной системы (разрешительных “функций”, “полномочий”, “деятельности”, “порядка”, “политики” и иных однородных явлений) не достигнуто.

С точки зрения теории систем разрешительная система представляет собой цельное динамическое системное образование, характеризуется наличием внутренней структуры: составляющих ее элементов и взаимосвязей между ними. Возникновение на уровне системы в результате взаимодействия ее частей свойств, не присущих отдельным элементам, равно как и их простой сумме¹⁸, заставляет рассматривать разрешительную систему с позиции ее целостности. “Связь, целостность и обусловленная ими устойчивая структура – таковы отличительные признаки любой системы”¹⁹.

С использованием выделенных проф. С.С. Алексеевым методологических принципов исследования права как системы²⁰ можно сделать некоторые выводы относительно природы разрешительной системы как системного явления: разрешительная система, будучи совокупностью элементов, в свою очередь, представляет собой элемент более широкого системного образова-

ния – права; она существует в неразрывном единстве с государством (ее существование обусловлено реализацией функций государства); являясь частью права, разрешительная система имеет отношение к субъективной стороне жизни общества и зависит от субъективных факторов – правотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных государственных органов. Кроме того, плодотворным будет развитие представлений о разрешительной системе как совокупности подсистем (правовых норм, властных субъектов, невластных субъектов, видов разрешений, форм разрешений и методов разрешительной деятельности), в целом соответствующих структуре механизма правового регулирования и объединяемых общей целью – обеспечение безопасности личности, общества и государства²¹.

В содержании разрешительной системы особую роль играет реализация ею контрольно-надзорной функции государства. Тесная взаимосвязь осуществления разрешительной системы и государственного контроля (надзора) обуславливает общность свойственных им целей. Можно сказать, что административный надзор всегда “обслуживает” разрешительную функцию и наряду с этим осуществляется самостоятельно, независимо от них, в том числе и в общедозволительных правовых режимах. В то же время самостоятельность названных функций не исключает их взаимосвязи, обусловленной прежде всего общей целью – охраной правопорядка, обеспечением безопасности²².

Функционирование разрешительной системы в первую очередь обеспечивает требования безопасности. Поэтому назначение разрешительной системы, как правило, рассматривается через призму обеспечения общественной безопасности и правопорядка²³, национальной безопасности²⁴.

Характерным для советского периода являлось узкое понимание разрешительной системы в качестве совокупности правил, регулирующих

¹⁸ См.: *Философский словарь* / Под ред. И.Т. Фролова. М., 1986. С. 427.

¹⁹ *Блауберг И.В., Юдин Э.Г.* Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 177.

²⁰ См.: *Алексеев С.С.* Советское право как система: методологические принципы исследования // *Сов. гос. и право*. 1974. № 7. С. 11–18.

²¹ См.: *Разрешительная система в Российской Федерации*. Науч.-практ. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2015. С. 91.

²² См.: *Зырянов С.М.* Административный надзор органов исполнительной власти. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 25.

²³ См., например: *Бахрах Д.Н.* Административное право. Учеб. для вузов. М., 1996. С. 45, 46; *Валеев Ю.К.* Метод разрешения в административном праве России. М., 2009. С. 108.

²⁴ См.: *Шохин Д.В.* Сущность и назначение разрешительной системы // *Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”*. 2010. № 6. С. 63, 64.

порядок производства, приобретения, пользования, сбыта, перевозки некоторых предметов и вещей, а также порядка открытия и функционирования некоторых предприятий²⁵. В этой связи содержание разрешительной системы ограничивалось деятельностью органов внутренних дел²⁶. В период развития института лицензирования распространение получило отождествление этих понятий с использованием термина “лицензионно-разрешительная система”²⁷. Понятие лицензионно-разрешительной системы в таком смысле определялось как особая область волевых межличностных отношений между органами внутренних дел и субъектами, которая направлена на обеспечение элементарных условий проживания и нормального функционирования всех учреждений, органов, объединений в государстве²⁸.

В настоящее время представляется очевидным невозможным ограничение функционирования разрешительной системы лишь областью внутренних дел с учетом распространения ее за пределы, далеко преодолевающие компетенцию органов, осуществляющих управление в этой сфере. Необходимость детального обоснования ограничения прав и свобод граждан, четкого разграничения форм разрешительной деятельности, употребления в научном обороте термина “лицензионно-разрешительная система” (образованного путем смешения понятий “лицензирование” и “разрешительная система”) больше не является приемлемым.

Существенное значение в связи с вышесказанным приобретает формулировка соответствующего современным реалиям определения разрешительной системы. Проведенный анализ позволяет заключить, что в науке разрешительная система, как правило, рассматривается в широком и узком смыслах; в содержание разрешительной системы

авторы включают различное количество элементов, основной и системообразующий из которых – совокупность соответствующих правоотношений, в наибольшей степени раскрывающая сущность этого явления. Возможным, на наш взгляд, является, определение разрешительной системы Российской Федерации в качестве урегулированной нормами права совокупности общественных отношений между наделенными публично-властными полномочиями субъектами (властными участниками разрешительной системы), с одной стороны, физическими и юридическими лицами (невластными участниками разрешительной системы) – с другой, возникающими в связи с предоставлением разрешений на осуществление деятельности (действий) и (или) контролем (надзором) за соблюдением ее правил в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства. Вместе с тем, разумеется, это – не единственно возможный вариант. Например, научный интерес представляет выработанное в развитие различных авторских мнений определение разрешительной системы как установленной государством совокупности административно-правовых норм и предписаний, регламентирующих порядок предоставления 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 системы²⁹.

Характерными чертами разрешительной системы в Российской Федерации, тем самым, являются: нацеленность разрешительной системы на обеспечение безопасности личности, общества и государства; возникновение результата разрешительных правоотношений в виде принятия индивидуального управомочивающего акта – акта разрешения, являющегося юридическим фактом; контроль (надзор) за осуществлением разрешенной деятельности и соблюдением правил разрешительной системы в течение всего срока действия разрешения; применение мер административного принуждения в случае нарушения правил разрешительной системы.

Будучи элементом государственного управления, в рамках обеспечения функционирования разрешительной системы совокупность уполномоченных органов осуществляет разрешительную деятельность – урегулированный нормами

²⁵ См., например: *Еропкин М.И., Попов Л.Л.* Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973. С. 144; Советское административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1973. С. 551.

²⁶ См., например: Управление в области административно-политической деятельности / Под ред. А.Е. Лунева. М., 1979.

²⁷ *Чермянинов Д.В.* Лицензионно-разрешительная деятельность таможенных органов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2003; *Костылева К.И.* Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Шалашов В.И.* Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел (милиции). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

²⁸ См.: *Гормах А.Б.* Лицензионно-разрешительная система: понятие и сущность // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2003. № 3. С. 96.

²⁹ См.: Разрешительная система в Российской Федерации. Науч.-практ. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. С. 69, 70.

права комплекс действий наделенных публично-властными полномочиями субъектов по предоставлению разрешений и контролю (надзору) за соблюдением правил разрешенной деятельности на основе свойственных ей как части внешней административно-публичной деятельности принципов, среди которых особое место занимает принцип подзаконности.

Субъекты разрешительной деятельности — органы, организации и должностные лица, наделенные публично-властными полномочиями по предоставлению разрешений, контролю (надзору) за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий) — действуют в пределах предоставленной компетенции в установленных законодательством порядке и формах (понимая под формой разрешительной деятельности однородный по своему характеру и правовым последствиям комплекс действий наделенных властными полномочиями субъектов (участников разрешительной системы) по предоставлению разрешений и (или) контролю (надзору) за соблюдением правил разрешительной системы).

В научной литературе высказаны различные мнения относительно существующих форм разрешительной деятельности. На наш взгляд, основными формами разрешительной деятельности являются: лицензирование, предоставление разрешения (специального разрешения), сертификация, предоставление допуска, аттестация, аккредитация, квотирование, регистрация. При этом на практике разрешительная деятельность, не исчерпываясь указанными формами, фактически представляет собой множество “атипичных” проявлений, упорядоченность среди которых отсутствует³⁰. В этой связи следует констатировать, что выработанные в науке до последнего времени классификации форм разрешительной деятельности и видов разрешений не отвечают в полной мере потребностям совершенствования разрешительной системы и правоприменительной практики, систематизации разнообразных разрешений. Поэтому продуктивными являются предложенные проф. А.Ф. Ноздрачевым новые критерии классификации разрешений (в том числе по лицам, объектам и пространству, а также функциональный критерий, позволяющий сгруппировать типы разрешений в зависимости от объектов регулирования)³¹.

³⁰ См. об этом более подробно: *Субанова Н.В.* Указ. соч.

³¹ См.: *Ноздрачев А.Ф.* Указ. соч. С. 5–36; *Его же.* Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // *Журнал рос. права.* 2014. № 5. С. 37–48.

Процессуальную сторону разрешительной деятельности характеризует осуществление разрешительного производства — самостоятельного вида производства в рамках административно-правонаделительного (оперативно-распорядительного) процесса³², которым устанавливается порядок осуществления конкретных разрешительных процедур, в том числе проведение предварительных контрольно-надзорных мероприятий, предоставление разрешения, применение оперативных санкций к невластному субъекту разрешительных правоотношений, нарушившему правила разрешительной системы, и т.п.

В рамках реализации внешнеуправленческой деятельности³³ разрешительные процедуры осуществляются стадийно. Например, Д. Н. Бахрах обоснованно выделяет основные (предварительная; сбор и анализ информации; принятие решения; его исполнение; надзор за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий) и факультативные стадии разрешительного производства (аттестация, аккредитация разрешенной деятельности; переоформление, продление разрешений; применение мер принуждения, прекращение действия правонаделительных актов)³⁴.

Путем обобщения существующих представлений о государственном управлении как государственно-правовой категории³⁵ можно выделить следующие черты разрешительной системы — элемента государственного управления:

1) разрешительная система представляет собой деятельность, в процессе осуществления которой непосредственно реализуются функции государства;

2) разрешительная система осуществляется в рамках исполнительной деятельности (как формы государственной деятельности) путем основанной на законах (подзаконной) реализации уполномоченными органами (организациями) законодательных и иных нормативных правовых актов в различных сферах общественной жизни

³² См., например: *Панова И.В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2000.

³³ См.: *Кононов П.И.* Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2001. С. 102–113.

³⁴ См.: *Бахрах Д.Н.* Разрешительная система в Российской Федерации. С. 150, 151.

³⁵ См., например: *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. С. 8–40.

(экономики, культуры, экологии, охраны общественного порядка, в транспортной сфере и т.п.);

3) поскольку государственное управление есть вид государственной деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть (т.е. субъектный состав государственного управления шире, чем исполнительная власть), властными субъектами разрешительной системы помимо органов исполнительной власти являются и иные уполномоченные государственные органы (организации) (например, Банк России);

4) с организационной точки зрения деятельность властных субъектов разрешительной системы характеризует осуществление как внешних, так и внутренних исполнительно-распорядительных функций (например, по организации государственной службы);

5) содержание разрешительной деятельности как элемента государственного управления заключается в осуществлении его субъектами нормативно определенных функций посредством использования государственно-властных полномочий во внесудебном порядке;

6) в ходе разрешительной деятельности уполномоченными органами осуществляется административное правотворчество. Разрешительные органы выдают разрешения путем издания правовых актов на основе и во исполнение законов и иных нормативных правовых актов;

7) с точки зрения структуры процесса разрешительная деятельность представляет собой последовательное осуществление властными субъектами ряда установленных процедур;

8) в случаях, установленных законами, разрешительным органам предоставляются полномочия по использованию государственного принуждения.

Вместе с тем определение существа, понятия и качественных признаков разрешительной системы, большинства основополагающих теоретических моментов ее осуществления до настоящего времени имеет дискуссионный характер. Актуальна в этой связи дальнейшая доктринальная разработка понятийного аппарата, позволяющего раскрыть сущность, место и роль разрешительной системы в правовой системе Российской Федерации, а также установить тенденции правового регулирования в этой сфере.

В частности, как представляется, нуждаются в специальном теоретическом исследовании вопросы исчерпывающего выявления элементов разрешительной системы как системного явle-

ния, их порядка и взаимосвязи; определения границ разрешительной системы, ее разграничения со смежными правовыми явлениями; уточнения признаков, существа и разграничения форм разрешительной деятельности, понятия и признаков государственного контроля (надзора) и муниципального контроля как элемента, обеспечивающего функционирование разрешительной системы; определения перечня соответствующих видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, соотношения государственного надзора и контроля (муниципального контроля) в рамках осуществления разрешительной системы; классификации разрешений, взаимосвязи их с запретами, дозволениями, обязываниями; определения стадий разрешительного производства и др.

К сожалению, уровень теоретической проработки института разрешительной системы в целом до сих пор нельзя признать удовлетворительным: комплексных монографических исследований и докторских диссертаций на эту тему не имеется, несмотря на значительное количество иных научных публикаций (в числе которых особо следует отметить работы Д. Н. Бахраха, А. Ф. Ноздрачева, А. П. Шергина и фундаментальное исследование 2015 г. Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ³⁶).

Тогда как широкое практическое распространение разрешительной системы дает основания расценивать ее в качестве “всеобщего регулятора”. Уполномоченными органами в рамках разрешительной системы проводятся миллионы проверок, предоставляются сотни тысяч разрешений. При этом состояние законности на различных участках разрешительной системы, по имеющимся данным, имеет негативную характеристику, повсеместно нарушаются права человека и гражданина. Нарушения порядка функционирования разрешительной системы способствуют риску развития чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесения ущерба имуществу и загрязнения окружающей среды. Не случайно в последние годы получили широкий общественный резонанс происшествия, повлекшие человеческие жертвы и (или) причинение значительного имущественного ущерба, связанные с несоблюдением установленного порядка разрешительной системы (достаточно вспомнить, например, крушение теплохода “Булгария”).

³⁶ См.: Разрешительная система в Российской Федерации. Науч.-практ. пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андриченко, Е. А. Артемьева и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев.

Существующее законодательство изобилует огромным количеством различных подходов к разрешительной деятельности: ее понятию, формам, степени воздействия на невластных участников, влиянию на их правовой статус и т.п. В частности, лицензирование, нормативно позиционируемое в качестве “самого формализованного и наиболее жесткого механизма государственного регулирования, связанного с допуском предпринимателей к осуществлению различных видов деятельности”³⁷, на практике намного “мягче” многих других форм разрешительной деятельности (например, по критерию возможности применения разрешительным органом к невластным субъектам разрешительной системы внесудебных оперативных мер воздействия: аннули-

рования (отзыва) разрешения, приостановления его действия и т.п.). Тогда как государственная политика, направленная на повышение эффективности государственного управления, ликвидацию административных барьеров, совершенствование предоставления государственных и муниципальных услуг, противодействие коррупции в разрешительной сфере, исходит из необходимости устранения недостатков прежде всего лицензирования, что не отвечает потребностям укрепления законности³⁸.

Юридическая неопределенность порождает проблемы правотворчества, регламентации правового статуса конкретных органов (должностных лиц), осуществляющих разрешительные процедуры, усложняет деятельность правоприменителей и функционирование разрешительной системы в целом.

³⁷ Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р (в ред. от 28 августа 2012 г.).

³⁸ Более подробно об этом см.: *Субанова Н. В.* Указ. соч.