



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Ноздрачев

Электронно-
Библиотечная
знаниум.com

Москва
ИНФРА-М
2015

УДК 351
ББК 67.401.133.122
Р17

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

А.И. Шергин — заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник
ФГКУ ВНИИ МВД;

Л.М. Колодкин — заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, профессор Академии управле-
ния МВД России

Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-
практич. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Ар-
темьева и [др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М. : Институт
законодательства и сравнительного правоведения при Прави-
тельстве Российской Федерации : ИИФРА-М, 2015. — 928 с. —
www.dx.doi.org/10.12737/17048.

ISBN 978-5-16-011811-6 (print)

ISBN 978-5-16-104261-8 (online)

Систематизация и унификация разрешений приобретают особую актуальность в свете про-
водимой в стране политики преодоления административных барьеров. Значение разрешитель-
ной системы как специальной гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина,
ее цели, формы и потенциал в обеспечении общественной безопасности обуславливают необ-
ходимость исключительного внимания к этому государственно-правовому институту со стороны
законодателя, правоприменителей и исследователей.

Авторы на основе современной нормативно-правовой базы выявляют сущность разреши-
тельной системы, принципы ее правового регулирования, предлагают систему критериев клас-
сификации видов разрешений, проводят комплексный анализ проблем правового регулирова-
ния и механизмов разрешительной деятельности, а также формулируют научно обоснованные
предложения по совершенствованию административно-правовой регламентации порядка вы-
дачи разрешений на осуществление действий, требующих контроля со стороны государства.

Рассматриваются следующие виды разрешений: лицензия, регистрация, специальное раз-
решение, допуск, специальный пропуск, выпуск, согласование, свидетельство, проверка, экс-
пертиза, аттестация, аккредитация, сертификация, дипломирование, квотирование, специаль-
ное право, паспортизация и другие; приводится опыт зарубежных стран в указанной области.

Для государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, предпринимате-
лей, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факуль-
тетов.

УДК 351
ББК 67.401.133.122

ISBN 978-5-16-011811-6 (print)
ISBN 978-5-16-104261-8 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2015

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

PERMISSIVE SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Scientific practical manual

Chief editor
doctor of law, professor,
revered scientist of the Russian Federation
A.F. Nozdrachev

Электронно-
Библиотечная
знанум.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the section of Public law of the Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

A.P. Shergin — honored scientist of the Russian Federation, doctor of law, professor, chief researcher of FGKU VNII of the Ministry of internal affairs;

L.M. Kolodkin — Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, professor (The Academy of Management of the Interior Ministry of Russia)

Permissive system in the Russian Federation : scientific practical manual / L.Y. Akimov, L.V. Andrichenko, E.A. Artemieva, [etc.] ; editor in chief A.F. Nozdrachev. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M, 2015. — 928 c. — www.dx.doi.org/10.12737/17048.

ISBN 978-5-16-011811-6 (print)

ISBN 978-5-16-104261-8 (online)

Permissions are the most common tools of regulation of public relationships in the sphere of state management in the modern world. They are widely used by the bodies of executive power in conditions of state setting of special regulations, standards, requirements, activities, resource usage under state control to ensure security and stability of economic and other social processes. This scientific practical manual, developed by researchers of Institute of legislation and comparative law under the Government of Russian Federation analyzes various transformations of permissive system in Russian Federation.

In the manual definition and nature of permissive system are revealed, as well as legal status of subjects, providing permissive activities. Issues of modern state of legal regulation of permissive activities are inspected, and experience of foreign regulation of permissive activities is also analyzed.

This publication is intended for public servants, students, postgraduate students, scientists and anyone interested in Russian permissive system.

ISBN 978-5-16-011811-6 (print)
ISBN 978-5-16-104261-8 (online)

© The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, 2015

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Акимов Л.Ю., к.ю.н., директор Департамента правового обеспечения ЦАО «Россети» — § 5 гл. 8;

Андриченко Л.В., д.ю.н., профессор, руководитель центра публично-правовых исследований ИЗИСП при Правительстве РФ, заслуженный юрист РФ — § 3 гл. 10 (в соавт. с Плюгиной И.В.);

Артемьева Е.А., к.ю.н., руководитель Секретариата председателя Арбитражного суда Московского округа — гл. 15;

Астахов Г.Г., соискатель ИЗИСП при Правительстве РФ, адвокат — § 4 гл. 8;

Белобабченко М.К., к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗИСП при Правительстве РФ — § 4 гл. 9;

Габов А.В., д.ю.н., заместитель директора ИЗИСП при Правительстве РФ — § 5 гл. 9;

Галиновская Е.А., к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗИСП при Правительстве РФ — § 2 гл. 6;

Гасников К.Д., к.ю.н., старший научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗИСП при Правительстве РФ — § 3 гл. 9 (в соавт. с Кмить С.А.);

Еремина О.Ю., научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗИСП при Правительстве РФ — § 2 гл. 7;

Забитов К.С., к.ю.н. — § 1 гл. 9;

Зырянов С.М., д.ю.н., профессор, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП при Правительстве РФ — § 1, 2, 4 гл. 2, § 1 (в соавт. с Субановой Н.В., Калмыковой А.В.), 5 гл. 3, § 6 гл. 4, § 3 гл. 8, § 2 гл. 10;

Калмыкова А.В., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП при Правительстве РФ — § 1 гл. 3 (в соавт. с Зыряновым С.М., Субановой Н.В.), § 4 гл. 4, § 1 гл. 8, § 1, § 2, 3 (в соавт. с Левоненковой Т.А.) гл. 14;

Каширкина А.А., к.ю.н., ведущий научный сотрудник Отдел научного обеспечения деятельности секретариата делегации Россий-

Авторский коллектив

ской Федерации на Венецианской комиссии ИЗиСП при Правительстве РФ — § 5 гл. 2;

Кичигин Н.В., к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ — § 1 гл. 6 (в соавт. с Хлуденевой П.И.);

Кмить С.А., к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 3 гл. 9 (в соавт. с Гасниковым К.Д.);

Кузнецов В.И., к.ю.н., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 7 гл. 5, § 1 гл. 10;

Левоненкова Т.А., научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — § 2, 3 гл. 14 (в соавт. с Калмыковой А.В.);

Лещенков Ф.А., научный сотрудник отдела конституционного и административного законодательства иностранных государств ИЗиСП при Правительстве РФ — § 1 (в соавт. со Штатиной М.А.), § 4 гл. 13;

Лукьянова В.Ю., к.ф.н., заведующий отделом правового анализа и прогнозирования ИЗиСП при Правительстве РФ — § 6 гл. 8;

Махина С.Н., д.ю.н., профессор, профессор кафедры административного и муниципального права Воронежского государственного университета — § 1–6 гл. 5;

Мельник Т.Е., научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП при Правительстве РФ — § 3, 4 гл. 7;

Мельничук Г.В., к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов — § 3 гл. 13;

Михеева И.В., д.ю.н., доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права факультета права НИУ ВШЭ — Нижний Новгород — § 3, § 4 (в соавт. с П.В. Субановой) гл. 3;

Ноздрачев А.Ф., д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, зав. отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП при Правительстве РФ — предисловие, гл. 1, основные выводы и рекомендации;

Авторский коллектив

Носова Ю.Б., к.ю.н., доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» — § 5 гл. 7;

Плюгина И.В., к.ю.н., ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований законодательства ИЗИСП при Правительстве РФ — § 3 гл. 10 (в соавт. с Андриченко Л.В.);

Путило Н.В., к.ю.н., заведующий отделом социального законодательства ИЗИСП при Правительстве РФ — § 1 гл. 7;

Сиваков Д.О., к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗИСП при Правительстве РФ — § 4 гл. 6;

Синицын С.А., к.ю.н., ведущий научного сотрудника отдела гражданского законодательства и процесса ИЗИСП при Правительстве РФ — § 2 гл. 9;

Субанова Н.В., д.ю.н., старший советник юстиции, заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации — § 3 гл. 2, § 1 (в соавт. с С.М. Зыряновым, А.В. Калмыковой), 2, 4 (в соавт. с И.В. Михеевой), 6 гл. 3, § 2, 7 гл. 4, § 1, 2 гл. 12;

Сухарев А.С., к.ю.н., преподаватель ВППА МГУ (Высшей школы государственного администрирования МГУ) — § 5 гл. 12;

Сухарева Н.В., к.ю.н., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП при Правительстве РФ — § 4 гл. 12;

Терещенко Л.К., д.ю.н., заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса ИЗИСП при Правительстве РФ — § 1, 3, 5 гл. 4, § 2 гл. 8, § 4 гл. 10, § 3 гл. 12;

Хлуденева Н.И., к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗИСП при Правительстве РФ — § 1 гл. 6 (в соавт. с Китичиным Н.В.);

Чермянинов Д.В., к.ю.н., доцент кафедры административного права Уральского государственного юридического университета — гл. 11;

Авторский коллектив

Штагина М.А., к.ю.н., доцент, заведующая кафедрой административного права Российского государственного университета правосудия — § 1 (в соавт. с Лещенковым Ф.А.), § 2 гл. 13;

Шулецова Ю.И., к.ю.н., ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИГиСП при Правительстве РФ — § 3 гл. 6.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	23
-------------------	----

РАЗДЕЛ I

Глава 1

РОЛЬ, МЕСТО И ЦЕЛИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	32
§ 1. Происхождение разрешительной системы	34
§ 2. Современное назначение и основания введения разрешительной системы	36
§ 3. Понятие «разрешение»	43
§ 4. Формы разрешений	50
§ 5. Классификация и категоризация разрешений	56
§ 6. Понятие «разрешительная система»	65
§ 7. Основные принципы разрешительной системы	72
§ 8. Дерегулирование экономики и задачи стабилизации разрешительной системы	78

Глава 2

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	85
§ 1. Организационная структура разрешительной системы	85
§ 2. Этапы развития разрешительной системы	91
§ 3. Тенденции развития разрешительной системы	100
§ 4. Развитие законодательства о разрешительной системе на современном этапе	104
§ 5. Международно-правовое регулирование разрешительной системы	109

Глава 3

СУБЪЕКТЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	122
§ 1. Виды субъектов разрешительной системы	122
§ 2. Федеральные органы исполнительной власти как субъекты разрешительной системы	126
§ 3. Разрешительные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации	136
§ 4. Права и обязанности органов местного самоуправления как субъектов разрешительной системы	152

Содержание

§ 5. Физические и юридические лица как субъекты разрешительной системы	161
§ 6. Особенности статуса саморегулируемых организаций как субъектов разрешительной системы	172

РАЗДЕЛ II

Глава 4	
ФОРМЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	181
§ 1. Регистрация	181
§ 2. Лицензирование.....	207
§ 3. Аттестация	224
§ 4. Аккредитация	236
§ 5. Квотирование.....	251
§ 6. Выдача специальных разрешений	271
§ 7. Иные формы разрешительной деятельности.....	281
Глава 5	
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.....	289
§ 1. Разрешительные процедуры. Разрешительное производство	289
§ 2. Процедуры возбуждения производства о выдаче разрешения, рассмотрения дела, принятия и исполнения решения	293
§ 3. Надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности	304
§ 4. Переоформление разрешений	309
§ 5. Приостановление, отзыв и аннулирование разрешения	313
§ 6. Процедуры ведения реестров разрешений и формирования государственного информационного ресурса	320
§ 7. Административные регламенты в разрешительной системе	328

РАЗДЕЛ III

Глава 6	
РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	336
§ 1. Разрешения в сфере охраны окружающей среды.....	336
§ 2. Разрешения в сфере землепользования и недропользования	355

Содержание

§ 3. Особенности применения разрешительной системы в лесном законодательстве Российской Федерации	365
§ 4. Разрешения в области водных и фаунистических отношений.....	373
Глава 7	
РАЗРЕШЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ И СФЕРЕ ТРУДА	383
§ 1. Разрешения в сфере здравоохранения	383
§ 2. Разрешения в сфере образования.....	397
§ 3. Разрешения в сфере культуры.....	412
§ 4. Разрешения в сфере физической культуры и спорта.....	419
§ 5. Разрешения в сфере труда	429
Глава 8	
РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ТРАНСПОРТА, ЭНЕРГЕТИКИ И ТЕХНОЛОГИЙ	446
§ 1. Разрешения в сфере технического регулирования.....	446
§ 2. Разрешения в телекоммуникационной сфере	464
§ 3. Разрешения в сфере транспорта.....	477
§ 4. Разрешения в сфере строительства	483
§ 5. Разрешения в сфере электроэнергетики.....	500
§ 6. Разрешения в сфере промышленности.....	510
Глава 9	
РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННОГО ОБОРОТА.....	532
§ 1. Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.....	532
§ 2. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним.....	540
§ 3. Разрешения в сфере страхования.....	557
§ 4. Разрешения в банковской сфере	589
§ 5. Разрешения в сфере рынка ценных бумаг.....	599
Глава 10	
РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....	630
§ 1. Разрешения в оборонной сфере	630
§ 2. Разрешения в сфере деятельности полиции	641
§ 3. Разрешительные процедуры в сфере регулирования миграционных отношений	647
§ 4. Разрешения в сфере государственной безопасности	675

Содержание

Глава 11	
РАЗРЕШЕНИЯ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ	687
§ 1. Субъекты таможенных правоотношений и разрешения в таможенной сфере.....	687
§ 2. Свидетельства о включении в реестр как разрешительный документ в сфере таможенных правоотношений.....	688
§ 3. Таможенная декларация на товары как форма разрешительного документа.....	708

РАЗДЕЛ IV

Глава 12	
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	712
§ 1. Состояние законности в сфере функционирования разрешительной системы.....	712
§ 2. Типичные нарушения законодательства о разрешительной системе.....	722
§ 3. Общие вопросы ответственности субъектов разрешительной системы.....	728
§ 4. Обжалование действий субъектов разрешительной системы.....	746
§ 5. Судебный контроль за соблюдением правил и условий разрешительной системы.....	761

РАЗДЕЛ V

Глава 13	
ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	775
§ 1. Разрешительная система в Европейском Союзе.....	775
§ 2. Опыт правового регулирования разрешительной системы в странах Европейского Союза.....	789
§ 3. Опыт правового регулирования разрешительной системы в Великобритании.....	801
§ 4. Разрешительная система в Федеративной Республике Германия.....	811

Глава 14	
ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ	822
§ 1. Законодательное регулирование разрешительной системы в странах СНГ.....	822

Содержание

§ 2. Общая характеристика разрешительной системы в государствах СНГ.....	833
§ 3. Основные виды разрешительных процедур по законодательству стран СНГ.....	844

Глава 15

СУДЕБНО-АРБИТРАЖНАЯ ПРАКТИКА ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.....	856
§ 1. Судебная практика рассмотрения споров, связанных с предоставлением разрешений.....	856
§ 2. Судебная практика рассмотрения споров, связанных с переоформлением разрешений.....	871
§ 3. Судебная практика рассмотрения споров, связанных с приостановлением и аннулированием (отзывом) разрешений.....	883

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	907
--	------------

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	920
--	------------

аннулировать разрешения и лицензии в аналогичных обстоятельствах только при условии вынесения судебного решения о лишении гражданина соответствующего права или об аннулировании лицензии и (или) разрешения¹.

Таким образом, на современном этапе разрешительная деятельность осуществляется практически во всех сферах жизнедеятельности общества. Разрешительными полномочиями в той или иной степени наделены все федеральные органы исполнительной власти вне зависимости от функциональной компетенции².

§ 3. РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Функции конкретного органа обусловлены направленной деятельностью государства. Они определяются организационной структурой органа власти и привязываются к содержанию его деятельности. Функциональная направленность органа должна определять, чем он должен заниматься: осуществлять правотворческие функции, контролировать и «надзирать», охранять, оказывать услуги или делать все сразу. Однако перманентная реструктуризация органов государственного управления приводит к конкурентности характеристик их компетенции, а размытость и несочетаемость форм государственного управления создают нечеткость в выявлении факторов, определяющих эффективность деятельности государственных органов. Эффективность же современного государственного управления во многом определяется системой, структурой, функциями исполнительных органов, поэтому видовая наполненность системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации так важна.

Действующая с 2004 г. структура федеральных органов исполнительной власти РФ (ФОИВ) «укрупнила» отрасли управления, выделив несколько функциональных направлений. Несмотря на существующие проблемы взаимодействия, некоторую отраслевую и функциональную раздробленность, видовая определенность (министерства, службы, агентства) при их функциональном различии придает системе федеральных органов очевидную четкость и определенность, чего не скажешь о региональных органах исполнитель-

¹ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия» // Российская газета. 2010. № 296.

² См. об этом: Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 180–181.

ной власти, которые не имеют функциональной видовой разграниченности системы. Все они, как правило, многофункциональны.

Анализ статутного законодательства органов исполнительной власти субъектов РФ в контексте выявления разрешительных функций не дает оснований выделить явной тенденции в желаемом проявлении функциональных особенностей разных видов региональных органов. Органы выполняют нормотворческую деятельность по регламентации тех или иных разрешительных режимов, правоприменительную — по выдаче конкретным субъектам разрешений, проведению лицензирования и аккредитации, регистрации и т.п., координационную — по согласованию разного рода сделок (с объектами культурного наследия и пр.), документации (землеустроительной, градостроительной, проектной и пр.).

При этом у министерств, в предмет ведения которых входит строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и топливно-энергетический комплекс, доминирует, как правило, функция согласования, что можем наблюдать и у сходных по отрасли региональных служб (по тарифам, например) и управлений (государственной охраны объектов культурного наследия). У министерств, отвечающих за управление сферами экологии, природных ресурсов, имущественных отношений, предпринимательства доминирует разрешительная функция предоставления права. В то же время выдача разрешений, регистрация свойственны в большей степени инспекциям (по надзору за техническим состоянием самоходных машин, строительного надзора и пр.). Хотя в функциональном блоке положения о комитетах могут быть выделены функции по организации регистрации и регистрации, предоставлению права, участию в выдаче разрешений и выдаче разрешений, аккредитации и пр.³

Таким образом, разрешительные функции одного вида осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые включены в региональную структуру органов и имеют самые разные наименования: министерства, департаменты, управления, комитеты, инспекции, комиссии, службы и т.д. с доминированием тех или иных видов органов в соответствии со сложившимися традициями государственного управления в отдельно взятом субъекте. В то же время один орган выполняет разные виды разрешительных функций, которые к тому же находятся в длинном ряду разнородных функций. И если в деятельности федеральных органов мы можем наблюдать неполное проведение разграничения по функ-

³ См.: Постановление правительства Нижегородской области от 26 сентября 2005 г. № 231 «Об утверждении Положения о комитете ветеринарного надзора Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2005. № 197.

циональному критерию органов¹, то на региональном уровне этого разграничения практически нет.

Видовая наполненность управленческой деятельности позволяет разнообразить совокупный инструментарий государственного управления в рамках использования диспозитивных и императивных методов. Разрешительные функции органов исполнительной власти субъектов реализуются с помощью последних, формируя ограничения и запреты, свойственные региональным административно-правовым режимам. В этом смысле разрешения, по сути, другая сторона запретов, поскольку без получения разрешений лицо в рамках закона ограничено в осуществлении какой-либо деятельности, реализация ряда установленных законом прав. Отсюда и широкий диапазон видов разрешений, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов в ходе государственно-управленческой деятельности. Эти разрешения могут иметь, например, форму собственно разрешений, лицензии и т.д.; осуществляться в рамках процедурных действий согласования, утверждения, предоставления права, аккредитации и т.д.

Проводя параллель с выделенными группами функций федеральных органов исполнительной власти (нормотворчество, контроль и надзор, оказание государственных услуг, управление государственным имуществом), заметим, что разрешительные полномочия органов рассредоточены по разным функциональным группам.

Так, способом реализации региональными министерствами функций по управлению вверенной сферой деятельности (отраслью) субъекта Федерации может служить разработка: действующих на территории субъекта лимитов, порядка (пользования чем-либо, государственной регистрации, выдачи, переоформления лицензий, предоставления какого-либо права), видов разрешенной деятельности и параметров ее осуществления; установление правового режима, например, содержания и использования земель историко-культурного назначения и т.д. В этих случаях управленческие функции органов разрешительного характера закрепляются в различных формах административных нормативных правовых актов, создаваемых в рамках подзаконной нормотворческой деятельности исполнительных органов, что позволяет придать данной разрешительной деятельности функционально нормотворческий характер. Сюда относятся практически все статутное законодательство, принимаемые регламенты органов, исполнения функций и оказания услуг.

¹ См. подробнее об этом: Михеева И.В. Государственное управление: исторические аналоги преемственности // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2011. № 3. С. 95–98.

В то же время в перечень разрешительных функций в положениях об органах субъектов Федерации входит: принятие решения о предоставлении конкретного права физическому или юридическому лицу; выдача разрешений; заключение договоров; осуществление аккредитации граждан и организаций, привлекаемых в качестве экспертов; осуществление оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий; распределение между пользователями квот и т.д. Данные разрешительные по характеру виды деятельности носят уже правоприменительный характер, реализуются органами исполнительной власти субъектов в ходе издания индивидуальных административных актов, предназначенных конкретному потребителю услуги. В этих случаях функции органов предопределяют компетенционные границы органа и его должностных лиц, законодательно определенные и зафиксированные рамки его деятельности, в которых и формируется перечень оказываемых им/ими услуг.

Часть функционального блока в статутных актах региональных исполнительных органов занимают участие в разработке и согласовании, участие в работе «комиссий по рассмотрению заявок» о предоставлении конкретного права, в сфере, например, страхования, лицензирования, аудита и др. механизмов регулирования отношений по предмету ведения органа. Большая часть функций региональных органов представлена согласованием в разных вариантах: «осуществляет согласование», «участвует в согласовании», «согласовывает» и пр. Данная деятельность носит, как правило, организационно-координационный характер. Но это вовсе не говорит о вспомогательном характере согласований, который порой могут создать барьер для получения нужного разрешения.

Что касается разрешительной функции, то идентифицировать ее иногда непросто, поскольку само действие по выдаче разрешения (в широком смысле) может наполнять содержание формально другой функции, например, согласование — координационной, экспертная деятельность — контрольной и т.п. Одно очевидно: разрешительные функции осуществляются в ходе реализации органом различных видов управленческой деятельности: правотворческой, правоприменительной, координационной и пр. Они располагаются по множеству важных для осуществления государственного управления федеральных и региональных актов, в положениях об органах, их регламентах, что затрудняет проведение оценки регулирующего воздействия административных нормативных актов, а также мониторинга реальной ситуации в правоприменительной сфере.

В нормативном правовом регулировании разрешительной деятельности региональных органов исполнительной власти наблюдается смешение понятий «функция» и «услуга». Примеров многознач-

ности разрешительных функций региональное законодательство предоставляет достаточно. В Рязанской области в Реестре государственных функций органов исполнительной власти области на сайте регионального Минэкономразвития из разрешительных функций приведены только функции по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции и заготовки, переработки и реализации лома черных (цветных) металлов. Этими функциями постановлением регионального правительства, утверждающим положение об органе, наделен Комитет по развитию предпринимательства, потребительского рынка и услуг Рязанской области: выдача лицензии, продление срока лицензии, переоформление документов, подтверждающих наличие лицензии, разрешение деятельности на новых территориально обособленных объектах; прекращение деятельности на территориально обособленных объектах, прекращение деятельности лицензиата; приостановление и возобновление действия, аннулирование лицензии; формирование и ведение реестра лицензий; предоставление информации из реестра лицензий, что, по сути, является полномочиями органов.

В Кемеровской области в Сводном реестре государственных услуг (функций) исполнительных органов государственной власти Кемеровской области содержатся и функции и услуги. То, что в Рязанской области отнесено к функциям, а в Тверской области — к услугам, в Кемеровской имеет уже смешанный статус. Например, услугами (функциями) являются: оформление Департаментом природных ресурсов и экологии Кемеровской области государственной регистрации и выдача лицензии на право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых и лицензирование образовательной деятельности Государственной службой по надзору и контролю в сфере образования Кемеровской области; выдача Департаментом по охране объектов животного мира Кемеровской области именных разовых лицензий на использование объектов животного мира, разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и пр.

Таким образом, если в Рязанской области формально можно отграничить функцию от услуги по наличию потребителя (в Реестре государственных услуг исполнительных органов власти Рязанской области содержится графа «получатель государственной услуги»), то в Сводном реестре государственных услуг (функций) исполнительных органов государственной власти Кемеровской области о потребителе речи не идет, речь идет лишь о «конечном результате», что не позволяет говорить о формальном и материальном разграничении этих категорий. Получается, что в разных субъектах РФ аналогичные виды деятельности могут содержаться в реестре государственных

функций органов исполнительной власти субъекта РФ, сводном реестре государственных услуг (функций) исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, в реестре государственных услуг субъекта РФ.

Конечно, тонкая грань между услугой и функцией не всегда очевидна, что позволяет во многих случаях их отождествлять. Хотя с точки зрения теории государственного управления сложность функций при разграничении услуг понятна. Например, действующим постановлением правительства Нижегородской области от 15 февраля 2006 г. № 46 «О мерах по реализации закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 г. № 192-З «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области при строительстве, реконструкции объектов недвижимости и размещении временных объектов» уполномоченным органом по предоставлению земельных участков на территории Нижнего Новгорода для целей, не связанных со строительством, является Министерство имущественных отношений и земельных ресурсов, а для целей, связанных со строительством — правительство Нижегородской области. При этом функции этих органов схожи, но разными являются цели оказания услуги и потребители.

То же можно сказать и о функции согласования, которая присутствует в положениях о многих органах и исполняется при оказании совершенно разных услуг. Дело в том, что часто большая услуга «распадается» на множество полномочий, которые, в свою очередь, соответствуют функциям органа. Причем разрешительные функции иногда «прячутся» в терниях процедур оказываемой услуги.

Возьмем услугу по заключению договора аренды или купли-продажи земельного участка под зданием в Нижегородской области и г. Нижнем Новгороде (в соответствии со ст. 36 Земельного кодекса РФ). Услуга по предоставлению в собственность земельных участков осуществляется на основании административного регламента Министерства государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области «Предоставление в собственность земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории города Нижнего Новгорода, и земельных участков, находящихся в собственности Нижегородской области, на которых расположены здания, строения, сооружения»¹.

¹ Приказ министерства государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области от 14 декабря 2011 г. № 311-05-11-191/11 «Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Предоставление в собственность земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории города Нижнего Новгорода, и земельных участков, находящихся в собственности Нижегородской области, на которых расположены здания, строения, сооружения» // Нижегородская правда. 2012. № 15.

Результатом предоставления этой услуги является подписание между сторонами договора купли-продажи и выдача заявителю акта приема-передачи земельного участка или отказ в передаче земельного участка, что указано в ст. 2.3 регламента. После подачи заявления с указанным пакетом документов (раздел I) начинается предоставление государственной услуги указанным Министерством (ст. 2.2). В этом процессе участвуют департамент градостроительного развития и архитектуры администрации Нижнего Новгорода, Федеральное бюджетное учреждение «Земельная кадастровая палата» по Нижегородской области, администрации соответствующих муниципальных районов и городских округов Нижегородской области. Сам процесс взаимодействия органов, указанных в ст. 2.2.1 регламента, согласно ст. 2.2.2 того же документа регулируется постановлением правительства Нижегородской области от 10 февраля 2006 г. № 31 «О мерах по реализации закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 г. № 192-3 «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» при формировании и предоставлении земельных участков уполномоченным органом по управлению и распоряжению земельными ресурсами на территории Нижегородской области». Получается, что за документом о предоставлении одной услуги одним министерством одному конкретному гражданину стоит взаимодействие нескольких органов, итогом которого и является в данном случае выдача акта приема-передачи земельного участка.

В рамках оказания данной услуги обязательным является ряд необходимых согласований с органом исполнительной власти Нижегородской области, уполномоченным на управление и распоряжение земельными ресурсами на территории Нижегородской области (Министерство государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области). Полномочиями по утверждению проекта границ земельного участка наделен орган местного самоуправления. Ст. 36 Земельного кодекса РФ, а также иные правовые нормы, содержащиеся в данном Кодексе и регулирующие соответствующие правоотношения, не устанавливают требований относительно необходимости согласования проектов решений органов местного самоуправления об утверждении проектов границ земельных участков с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Между тем в соответствии с постановлениями правительства Нижегородской области такое согласование (проектов схем расположения земельных участков) администрацией Нижнего Новгорода в лице Департамента градостроительного развития и архитектуры с Министерством государственного имущества и земельных ресурсов Ниже-

городской области предусматривается¹. При этом принятие решения в рамках согласования границ земельного участка является элементом осуществляемой органом исполнительной власти субъекта РФ (в данном случае Министерство государственного имущества и земельных ресурсов Нижегородской области) государственной услуги, поскольку решение касается конкретного физического или юридического лица. Это — часть государственной услуги по заключению договора аренды или купли-продажи земельного участка под зданием (ст. 36 Земельного кодекса РФ), предоставляемой лицу региональным министерством.

Итоговый акт функционального согласования органа предназначен для потребителя услуги по предоставлению земельных участков — юридического или физического лица. Поскольку все услуги носят комплексный характер, то их оказание включает ряд определенных, урегулированных нормами права процедур. Согласование в рамках оказания этой услуги всего лишь одна из этих процедур. Обязательность и правовые последствия, которые она влечет, позволяет говорить о функциональном разрешительном характере этого согласования, т.е. согласование выступает в качестве функции органа.

Возникшая двойственность в определении характера согласования, с одной стороны, может создать дополнительный административный барьер, а с другой стороны, позволяет органу исполнительной власти исполнить возложенную на него функцию по оказанию услуги.

Обязанность согласования органами местного самоуправления Нижнего Новгорода при формировании земельных участков, занятых зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности города Нижнего Новгорода проектов границ земельных участков с уполномоченным правительством области органом, была предметом судебного оспаривания. Тем не менее содержащая это согласование норма сохранила статус действующей².

¹ См.: Постановление правительства Нижегородской области от 10 февраля 2006 г. № 31 «О мерах по реализации закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 г. № 192-3 «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» при формировании и предоставлении земельных участков уполномоченным органом по управлению и распоряжению земельными ресурсами на территории Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2006. № 30; постановление правительства Нижегородской области от 15 февраля 2006 г. № 46 «О мерах по реализации закона Нижегородской области от 13 декабря 2005 года № 192-3 «О регулировании земельных отношений в Нижегородской области» при строительстве, реконструкции объектов недвижимости и размещения временных объектов» // Нижегородские новости. 2006. № 39.

² См.: Определение ВС РФ от 24 сентября 2008 г. № 9-Г08-14.

Судебная практика идет по пути признания необходимости согласований, предусматриваемых законодательством. Например, распоряжением губернатора Приморского края от 29 июля 2011 г. № 106-рг был утвержден лимит добычи охотничьих ресурсов на территории Приморского края, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения, на период с 1 августа 2011 г. до 1 августа 2012 г. При этом лимит добычи кабарги и соболя в возрасте до одного года утверждался оспариваемым распоряжением без согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, что противоречило ч. 4 ст. 24 Федерального закона № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об охоте)¹. Данное распоряжение губернатора было признано судом недействующим в части утверждения квот добычи охотничьих ресурсов в закрепленных и общедоступных охотничьих угодьях, поскольку в нем не были указаны квоты добычи охотничьих ресурсов для каждого охотничьего угодья Приморского края, определенные в соответствии с заявками, представленными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (как того требует ч. 7 ст. 24 вышеупомянутого Федерального закона)².

В Краснодарском крае Департамент потребительской сферы и регулирования рынка алкоголя был наделен полномочиями по контролю за качеством и безопасностью алкогольной продукции на территории Краснодарского края, в том числе за соблюдением требований технических регламентов. Это вышло за рамки предоставляемого субъектам Федерации полномочия по осуществлению лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции и нарушило компетенцию Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, на что и было указано Определением Верховного Суда РФ³.

Стоит заметить, что споры, связанные с реализацией или фиксацией разрешительной функции в административных актах региональных органов исполнительной власти, относятся, как правило, к спорам о нарушении одним органом компетенционных границ другого; о содержании устанавливаемых тем или иным органом дополнительных ограничений, которые вступают в противоречие с действующим законодательством. К сожалению, в судебных решениях не находит отражения факт наличия/отсутствия дополнитель-

¹ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

² Решение Приморского краевого суда от 7 ноября 2011 г. № 3-122/11.

³ Определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2012 г. № 18-Г12-1.

ных, предусмотренных оспариваемыми нормами/актами административных барьеров, ограничивающих права потребителя услуги, что вполне могло бы фиксироваться в мотивировочной части.

Анализ регионального статутного законодательства дает возможность говорить о наличии разрешительных функций, исполнение которых возложено практически на все органы исполнительной власти субъектов, осуществляющие государственное управление и оказывающие государственные услуги во многих сферах общественной жизни. В связи с этим нерешенная проблема разграничения услуг и функций чревата для государства потерей контакта с главным субъектом общественных отношений — населением, которому государственные органы оказывают услуги. Решение именно этого, на первый взгляд теоретического, вопроса о различии услуг и функций позволяет нацелить государственного служащего на конечного потребителя услуги, оптимально повысить эффективность государственной службы.

Для проведения этого разграничения можно оттолкнуться от того, что диапазон оказываемых услуг определяется функциями, формулируемыми в статутном документе о региональном органе. С точки зрения исполнения функций органы могут быть как оказывающими, так и не оказывающими услуги. Это — функциональный орган специальной компетенции, который услуги не оказывает, а осуществляет контрольно-надзорные функции. Это — орган, оказывающий комплексную услугу, в рамках которой «задействованы» разные функции. В последнем случае рациональным становится функциональное выстраивание структуры этого органа, где одни подразделения выдают документы конечному потребителю конкретной оказываемой органом государственной услуги, в требуемые сроки, в соответствии с существующей процедурой; другие (отдел контроля) проводят контрольные мероприятия; третьи осуществляют правовое, финансово-экономическое обеспечение оказания услуги и пр.

Распределение предметов ведения и разрешительных полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации заслуживает особого внимания.

Полномочия региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации. В свою очередь, правовой основой разрешительной системы являются прежде всего Конституция РФ и законы федерального и регионального уровней. Кроме того, целый

ряд вопросов регулируется подзаконными актами Российской Федерации и ее субъектов, а также актами муниципальных органов. Эти акты конкретизируют права и обязанности субъектов разрешительных правоотношений, регламентируют порядок, основания применения разрешительных ограничений, условия, сроки и другие аспекты деятельности публичных органов в ходе реализации разрешительных функций. При этом базовым принципом реализации нормотворческих полномочий в разрешительной сфере является недопустимость самостоятельного регулирования отношений, связанных с ограничением конституционных прав граждан.

Заметим при этом, что чем большую общественную опасность может повлечь несоблюдение ограничений по реализации конкретного вида разрешения, тем меньше полномочий по его использованию и осуществлению разрешительной функции в конкретной сфере у органов более низкого статуса в системе иерархии органов исполнительной власти; не все разрешительные функции по предметам совместного ведения Конституции РФ отражены на региональном уровне; допускаются технико-юридические ошибки в определении разрешительных полномочий органов.

Обратимся к примерам регламентации содержания разрешительных полномочий органов субъектов РФ. Несмотря на то что «осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий» (п. 3, ст. 72 Конституции РФ) является предметом совместного ведения, а органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления входят наряду с федеральными органами исполнительной власти в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, разрешительными функциями наделены, как правило, только федеральные органы. Полномочиями на проведение экспертных работ обладают МЧС России, Минобороны России, а также Федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы», подведомственное Министерству регионального развития РФ.

На МЧС России возложено лицензирование деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах, объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров¹; по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной

безопасности зданий и сооружений¹; подтверждение соответствия продукции и объектов требованиям пожарной безопасности². ГУ МЧС по субъекту осуществляет и регистрацию добровольных пожарных³.

В региональном законодательстве полномочия регионов в этой сфере формулируются дословно, дублируя нормы федерального законодательства. Например, текстовое совпадение ст. 18 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69 «О пожарной безопасности»⁴ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) присутствует в ст. 16 «Полномочия федеральных органов государственной власти в области пожарной безопасности» закона Нижегородской области от 26 октября 1995 г. № 16-3 «О пожарной безопасности». Такого рода дуближ по формуле «закон — подзаконный акт» не может считаться дефектным, поскольку справедливым видится тезис о ничтожности подзаконных нормативных актов, устанавливающих разрешительные режимы, в силу нарушения требования ч. 3 ст. 55 Конституции РФ⁵. Между тем дублирование норм одного закона нормами другого вряд ли оправданно.

Конкретных явных полномочий разрешительного характера на уровне субъекта в данной сфере не просматривается. Это говорит о специфике общественных отношений, их общегосударственной значимости, а также, возможно, о необходимости больших обеспечительных ресурсов, что, несмотря на предусмотренную Конституцией РФ «совместность» осуществления мер в данной сфере, не дает возможности доверить разрешительные функции региональным органам.

Интерес представляет разница в регламентации предметов ведения, находящихся в совместном ведении и передаваемых федеральным законодательством ряда полномочий на региональный уровень. В соответствии со ст. 33 Закона об охоте органам государственной власти субъектов РФ передаются полномочия по «выдаче разрешений на содержание и разведение охотничьих ресурсов в полуволовых... условиях», а по ст. 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 31 января 2012 г. № 69 «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах, объектах инфраструктуры, по тушению лесных пожаров» // СЗ РФ. 2012. № 7. Ст. 854.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1225 «О лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 298.

² См.: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3579.

³ См. ст. 13 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁵ См.: Валев Ю. К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

«О животном мире» (далее — Закон о животном мире)¹ — полномочия о выдаче разрешений на содержание и разведение в полувольных условиях объектов животного мира. В блоке «функции» Положения об уполномоченном в этой сфере министерстве Нижегородской области экологии и природных ресурсов² содержится «выдача разрешений» на содержание и разведение в полувольных условиях только объектов животного мира, что сузило определенные в федеральном законе полномочия органа за счет охотничьих ресурсов. В то же время в других регионах положение о государственной инспекции по охране и использованию животного мира (например, администрации Владимирской области) может содержать обе позиции (и объектов животного мира, и охотничьих ресурсов)³.

Нормативное оформление реализации совместных полномочий в контексте разрешительных функций различны. В федеральном законе может не называться конкретная функция, исполнение которой находится в ведении субъекта. Например, в ст. 6 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее — Закон об охране атмосферного воздуха)⁴ указывается, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха относится принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением.

В то же время ст. 14 этого Закона уточняет, что выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Конкретизацию порядка реализации этих полномочий берет на себя Правительство РФ (постановление от 2 марта 2000 г. № 183 «Об

¹ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

² Положение о министерстве экологии и природных ресурсов Нижегородской области (утв. постановлением правительства Нижегородской области от 31 декабря 2010 г. № 965) // Нижегородские новости. 2011. № 10.

³ Постановление губернатора Владимирской области от 31 января 2008 г. № 65 «Об утверждении Положения о государственной инспекции по охране и использованию животного мира администрации Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2008. № 25.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

утверждении нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на него», где обозначается порядок реализации разрешительных функций).

Далее в субъектах Федерации по общей схеме принимаются законодательные акты — специальный, одноименный федеральному, и статутный — например о региональном правительстве. Затем они «подкрепляются» региональным подзаконным актом о статусе уполномоченного органа и регламентом об исполнении конкретной разрешительной функции (или предоставлении услуги). Данный механизм регулирования совместных полномочий предполагает различные правовые формы в зависимости от уровня регламентации — федерального или регионального. При этом баланс разрешительных полномочий подчас нарушается технико-содержательными неточностями правовых актов — нормотворческими ошибками.

Примером может служить регламентация функции выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух стационарных источников. Эта разрешительная функция фиксируется в правительственном акте (п. 9 упомянутого постановления Правительства РФ № 183), где указывается, что «выбросы вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, допускаются на основании разрешения, выданного органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды».

В пункте 9 ст. 3 закона Нижегородской области «Об охране атмосферного воздуха»¹ полномочие по выдаче разрешений на выбросы стационарным источником отнесено к полномочиям регионального правительства для реализации в порядке, определяемом Правительством РФ. При этом полномочие правительства Нижегородской области формулируется однозначно: не как организация или участие, а как «выдача разрешений на выбросы... стационарным источником...». В статутном законе Нижегородской области «О правительстве Нижегородской области» данная функция относится к «иным полномочиям» в сфере охраны окружающей среды, но вполне логично появляется в утвержденном региональным правительством Положении о министерстве экологии и природных ресурсов Нижегородской области. Здесь в раздел «функции» включена выдача разре-

¹ Нижегородские новости. 2007. № 41. Такие законы есть в Хабаровском крае, Иркутской области и др.

шений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, данная разрешительная функция одинаково формулируется региональным законодательством Нижегородской области относительно различных органов исполнительной власти общей и специальной компетенции — правительства области и уполномоченного в этой сфере министерства. Реально осуществляет эту функцию орган специальной компетенции, что свойственно не только Нижегородской области. В Камчатской области процедуру выдачи разрешений на выброс вредных веществ от стационарных источников содержит регламент, изданный приказом уполномоченного в данной сфере Министерства¹; в Еврейской автономной области данная функция сформулирована в регламенте Управления природных ресурсов Правительства ЕАО²; а в Новгородской области — административным регламентом³.

Между тем наблюдаемая иногда формальная одинаковость закрепления разрешительного полномочия за разными исполнительными органами может создать в ходе оказания соответствующей услуги необходимость дополнительных согласовательных процедур и затруднить реализацию соответствующего права потребителю услуги. В данном случае законодательное закрепление функции выдачи разрешения за органом общей компетенции нелогично. Региональное правительство, как орган общей компетенции, могло быть уполномочено на осуществление координационных и нормотворческих функций в смысле определения уполномоченного органа в виде

¹ Приказ министерства природных ресурсов и экологии Камчатского края от 23 мая 2012 г. № 66-П «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством природных ресурсов и экологии Камчатского края государственной услуги по выдаче разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // *Официальные ведомости*. 2012. № 153.

² Приказ Управления природных ресурсов Правительства ЕАО от 28 декабря 2012 г. № 154 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Выдача разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками» // *Биробиджанская звезда*. 2013. № 9, 10, 21, 22.

³ Административный регламент предоставления государственной услуги по выдаче (отказу в выдаче, переоформлению, выдаче дубликата) разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками (утв. приказом Комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области от 31 декабря 2008 г. № 185). URL: <http://ecology.novreg.ru>

министерства. Получателю соответствующей услуги на основании закона непонятно, куда обращаться. Отсюда возникает необходимость дальнейшего изучения подзаконных актов, что создает определенные трудности в уяснении порядка реализации прав.

Последовательное «уполномочивание» конкретного регионального органа разного вида — министерства, управления, комитета (возможна еще и передача этого полномочия на муниципальный уровень) идет до тех пор, пока передаваемое полномочие не найдет своего субъекта, способного его реализовать по отношению к объекту управления. В этом случае присутствует классическая схема, когда обозначенная в федеральном законе функция предполагает более подробную регламентацию порядка ее осуществления в федеральном подзаконном административном акте, а затем закрепляется за конкретным органом региональными законодательными и подзаконными актами. При этом органами исполнительной власти используется детализация, дополнение и конкретизация федерального законодательства для формулирования своих полномочий.

Итак, можно выделить несколько способов нормативного оформления разграниченных полномочий разрешительного характера в сферах совместного ведения. Они могут быть распределены с доминантой федерального участия. Широкие полномочия, предоставляемые федеральными органами субъектам, могут «сужаться» на региональном уровне, когда конкретизируется лишь часть переданных широких полномочий. Наконец, рамочно обозначенные на федеральном уровне полномочия регионов могут «разворачиваться» в перечне полномочий органов государственной власти субъектов.

Приведенные примеры показывают также, что неоднородность разрешительных норм дополняется видовой множественностью региональных органов, уполномоченных в рамках предметов совместного ведения реализовывать эти нормы.

Думается, назрела необходимость проведения многоаспектного правового мониторинга многосложного законодательства и правоприменительной практики, включая судебную, соотношения закрепленных на федеральном и региональном уровнях разрешительных полномочий в рамках совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это позволит делать комплексные и эффективные предложения по совершенствованию разрешительной системы в России, поможет унифицировать виды региональных органов, задействованных в реализации разрешительных функций; единообразить их статутные и процессуальные акты, содержащие нормы разрешительного характера; четко определить компетенцию органов субъектов РФ, отграничив их функции от оказываемых органами услуг.

§ 4. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТОВ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Несмотря на острые проблемы функционирования современного местного самоуправления, оно активно развивается. Базовой целью остается быстрое решение вопросов повседневной жизни населения. Важно оказывать публичные услуги гражданам. Для этого структурировалось территориальное сообщество, создавались органы самоуправления, которые наделялись соответствующими полномочиями.

Характеризуя субъектов разрешительной системы, нельзя не обозначить разрешительные полномочия органов местного самоуправления (прежде всего, исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований). Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но их потенциальная способность быть субъектом разрешительных правоотношений в полной мере отвечает статусу местного самоуправления как составной части публичной власти. Между тем, функциональность органов местного самоуправления, их полномочия (в том числе и разрешительные) имеют свою специфику.

Так, в соответствии со ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 131-ФЗ) глава муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления наряду с представительным органом муниципального образования, местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования), контрольно-счетным органом муниципального образования и иными. В Законе № 131-ФЗ обозначена исключительная компетенция представительного органа муниципального образования; зафиксирована обязательность закрепления в уставе полномочий местной администрации по решению вопросов местного значения и полномочий для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Что касается главы муниципального образования, то его полномочия недостаточно четко отражены в осуществлении им представительских функций по отношению к муниципальному образованию; в издании правовых актов; в обеспечении осуществления органом местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, пе-

реданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В зависимости от того, какой именно орган возглавляется главой муниципального образования, его полномочия входят в структуру компетенции соответственно представительного либо исполнительного органа. Эти полномочия (в том числе и разрешительные) обозначаются в уставах муниципальных образований. Но механизм их реализации остается проблемным аспектом в деятельности главы муниципального образования, обозначая неопределенность в подходах к выстраиванию структуры муниципальной власти.

Функциональная структура местной администрации (например, городских округов) также определена нечетко. Муниципальные образования одного вида имеют большой диапазон оформления структуры местной администрации: отраслевыми (функциональными) структурными подразделениями могут быть «управления», «департаменты», «комитеты», «отделы», «сектора». В разных муниципальных образованиях одинаковые вопросы могут относиться к компетенции структурных подразделений разных видов. Например, управление городского имущества и земельными ресурсами с предоставлением различного рода разрешений в Нижнем Новгороде осуществляет Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами, а в Перми — Департамент земельных отношений администрации Перми. Сходные цели и задачи в области архитектуры, градостроительной деятельности реализуют в Волгограде Комитет по строительству и Комитет по строительству и архитектуре, а в Нижнем Новгороде — Департамент строительства и Департамент градостроительного развития и архитектуры.

С одной стороны, сходные функции выполняют разные структурные подразделения местных администраций, с другой стороны, однотипные структурные подразделения администраций, имеющие схожие названия, могут обладать разными по объему и содержанию разрешительными полномочиями (например, Управление внешнего благоустройства администрации Перми и Управление по благоустройству администрации Нижнего Новгорода). Виды разрешительных полномочий этих образований схожи, в основном это согласования.

Следует заметить, что исполнительные органы местного самоуправления обладают целым рядом разрешительных полномочий, которые формально можно сгруппировать. Причем эти группы во многом будут соответствовать подобным полномочиям государственных органов исполнительной власти. Для муниципальных органов характерна деятельность правоприменительного характера с набором полномочий по выдаче разрешений или отказу в выдаче

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

разрешений на право, например, организации розничного рынка, установку рекламной конструкции, проведения муниципальных лотерей и пр.; по проведению мероприятий по государственной регистрации и по осуществлению регистрации и т.д. Разрешительные полномочия нормотворческого характера исполнительных органов местного самоуправления в разрешительной сфере сведены до минимума, что соответствует небольшому объему разрешительных полномочий местных администраций по сравнению с органами государственной власти (федеральными и региональными). Они реализуются главным образом в создании регламентов исполнения функций и оказания муниципальных услуг и осуществляются часто главами муниципальных образований. Доминирует, как правило, разрешительная деятельность организационно-координационного характера. Это разного рода согласования (выдачи разрешений, размещения определенных объектов, предоставления земельных участков и пр.). Например, в соответствии с ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 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»¹ проект разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, подлежит в том числе согласованию с органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется создание такого участка.

Выявить разрешительные полномочия муниципальных органов порой проблематично. Связано это с тем, что реализация сходных разрешительных (и не только) полномочий может быть рассредоточена между несколькими функциональными структурами администрации муниципального образования (например, городского округа). Так, в городском округе г. Пермь согласование проектов межевания территорий осуществляют: Управление внешнего благоустройства городской администрации и Управление по экологии и природопользованию. Эти же органы проводят и согласование проекта схемы размещения нестационарных торговых объектов. Последнее полномочие содержится также в функциональном блоке Департамента градостроительства и архитектуры и Департамента земельных отношений администрации г. Пермь. Как видно, схожие разрешительные полномочия в сфере однородных общественных отношений на практике исполняют как минимум четыре структурных подразделения исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Это может соответствовать функциональной деятельности каждого

¹ Российская газета, 2011. № 159.

из них, но в данном случае речь идет все же об одном органе — местной администрации. Оптимизация управленческой деятельности предполагает минимизацию затрат при обращении в публичный орган, что в данном случае не является очевидным. Думается, данные примеры позволяют говорить о необходимости унификации функциональной структуры исполнительных органов местного самоуправления для того, чтобы деятельность местных администраций была прозрачной для граждан. Это позволит выделить разрешительные полномочия при оказании муниципальных услуг и убрать возможные административные барьеры, выстраиваемые разнообразными разрешениями.

Интересным в контексте предоставления муниципальных услуг представляется и соотношение понятий «услуга» — «функция». Органы местного самоуправления, как и государственные органы власти, проявляют свободу выбора в обозначении разрешительных действий. Так, выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию включена в раздел «функции» Положения о Департаменте строительства Нижнего Новгорода и формулируется как «организация работы по выдаче разрешений...» (п. 3.11 постановления администрации Нижнего Новгорода от 15 июня 2011 г. № 2231). При этом Регламент Департамента обозначает такую выдачу как услугу: в ст. 1.2, например, речь идет о «получателе муниципальной услуги...» (постановление администрации Нижнего Новгорода от 7 октября 2009 г. № 3267 «Об утверждении Административного регламента по оказанию муниципальной услуги «Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию»).

К тому же, например, исполнение функции по выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, предусмотренной Положением о Комитете по градостроительству и архитектуре Волгограда (утверждено постановлением администрации Волгограда от 18 февраля 2004 г. № 160), прописывается в административном регламенте предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на ввод объекта в эксплуатацию» (утвержден постановлением администрации г. Волгограда от 28 сентября 2011 г. № 2894). Присутствует смешение понятий и в элементном составе положений о структурных подразделениях местных администраций, когда, по сути, функции контроля и координации относят к «задачам», а в функции включается «осуществление полномочий» (см. Положение об Управлении по благоустройству администрации Нижнего Новгорода).

Возможно, для того чтобы разграничить функции и услуги в статутных и процессуально-процедурных актах и в ходе осуществления органами местного самоуправления (другими органами публичной власти) разрешительной деятельности, нужно рассмотреть эти понятия с позиции субъекта исполнения функции или получателя услуги.

Для органа публичной власти (каковым является, например, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления) деятельность по выдаче разрешения может иметь функциональный характер и обозначаться как функция. Для потребителя (гражданина/юридического лица) разрешение в любой форме может быть получаемой муниципальной услугой. Таким образом, тонкая грань различения функций и услуг, смешиваемых в положениях и регламентах, может быть обозначена четко именно через субъектное наполнение их осуществления (оказания).

В ходе исполнения функций и оказания муниципальных услуг орган местного самоуправления реализует свои полномочия, в том числе и разрешительные. Органы местного самоуправления участвуют в исполнении государственных функций, реализуя, например, полномочия по регистрации актов гражданского состояния. Также они осуществляют собственную компетенцию: выдают согласования (согласуют) мест размещения территориально обособленных объектов организации — соискателя лицензии на розничную продажу алкогольной продукции на территории муниципального образования, выдают разрешения на установку рекламных конструкций, на право организации розничных рынков, на строительство объектов капитального строительства и на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию, на вырубку зеленых насаждений и т.д.

Федеральным законодателем на органы местного самоуправления возлагаются полномочия по выдаче разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет (ч. 2. ст. 13 Семейного кодекса Российской Федерации). В рамках разграничения полномочий между уровнями публичной власти не всегда учитывается природа этих полномочий. Например, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и ряд других полномочий, отнесенные Законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения, требуют действий, которые способна обеспечить только единая централизованная система органов государственной власти, а не местного самоуправления с его крайне ограниченным финансовым ресурсом.

При этом органы местного самоуправления осуществляют разрешительную деятельность в различных сферах общественных отношений. Разрешения органами местного самоуправления предоставляются в том числе:

- на право организации рынка¹;

¹ См.: Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»; Правила выдачи разрешений на право организации розничного рынка, утв. постановлением Правительства РФ от 10 марта 2007 г. № 148.

- на право размещения объектов мелкорозничной торговой сети, проведение земляных работ, снос газонов и т.п.;
- на установку рекламной конструкции²;
- на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении муниципального строительства;
- на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, если выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений, строительство объектов капитального строительства;
- на проведение работ по созданию искусственного земельного участка³;
- на перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов (специальное разрешение)⁴;
- на авиационные работы, парашютные прыжки, подъемы привязных аэростатов над населенными пунктами⁵;
- на въезд граждан на территорию закрытого образования, за исключением въезда на территорию объекта⁶;
- на временный вывоз документов Архивного фонда Российской Федерации за рубеж (только для муниципального архива)⁶.

¹ См.: Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

² См.: Федеральный закон от 19 июля 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».

³ См.: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ См.: Федеральные Правила использования воздушного пространства Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации».

⁶ См.: Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской Академии наук, утв. приказом Минкультуры РФ от 18 января 2007 г. № 19.

Заметим, что большая часть из перечисленных полномочий выходит за рамки вопросов местного значения, зафиксирована в федеральных законах, не соответствует природе местного самоуправления. В то же время существует обратная сторона названной проблемы. Такие полномочия, как проведение экологической экспертизы, установление территорий традиционного недропользования, распоряжение недрами местного значения в настоящее время устанавливаются федеральными законами и не относятся к вопросам местного значения, хотя муниципальная природа данных полномочий очевидна¹.

Говоря о множественности сфер общественных отношений, где органами муниципальных образований реализуются разрешительные полномочия, важно обратиться и к некоторым видам разрешительной деятельности муниципальных органов. Заметим, что органы местного самоуправления часто осуществляют предоставление «промежуточных» разрешений. Например, согласно п. 2 ст. 25.3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон о государственной регистрации прав на недвижимое имущество)² не допускается осуществление государственной регистрации права собственности на объект недвижимого имущества, если сведения о земельном участке, на котором он расположен, отсутствуют в государственном кадастре недвижимости. Исключением являются случаи, когда для строительства, реконструкции соответствующего объекта не требуется выдачи разрешения на строительство либо указанный земельный участок предназначен для ведения личного подсобного хозяйства и когда представлено заключение органа местного самоуправления соответствующего поселения или городского округа, подтверждающее, что объект недвижимого имущества расположен в пределах границ указанного земельного участка. Такое заключение запрашивается органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, в соответствующем органе местного самоуправления (если оно не представлено заявителем самостоятельно). Выдача этого заключения может считаться обязательным промежуточным этапом при оказании гражданину (юридическому лицу) соответствующей муниципальной услуги.

Не всегда осуществляемая органами местного самоуправления разрешительная деятельность укладывается в привычные рамки.

¹ См.: Основы концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. Проект. С. 20–22. URL: http://cno.khabikrai.ru/media/attachments/2013/10/15/Предварительный_проект.pdf

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

Сделать вывод о ее разрешительном характере можно лишь путем комплексного анализа ее правового регулирования и практики правоприменения. Например, разрешительный характер, как представляется, имеет осуществляемый в соответствии со ст. 23 Жилищного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления перевод жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение, осуществляемый в форме уведомления. В данном случае уведомление является тем документом, который удостоверяет право на изменение статуса помещения.

Разрешительной по сути является деятельность органов местного самоуправления по согласованию переустройства и (или) перепланировки жилых помещений по ст. 26, 27 Жилищного кодекса Российской Федерации. Такие согласования, учитывая порядок их предоставления и правовые последствия, вряд ли можно назвать даже «промежуточными» разрешениями; это собственно разрешения. Результатом осуществления в советский период местными органами таких функций являлось именно предоставление разрешений в порядке ст. 84 Жилищного кодекса РСФСР.

Можно наблюдать некоторые тенденции в формировании компетенционного блока органов местного самоуправления (функции, полномочия, предмет ведения, ответственность и пр.) за счет изменения их разрешительных полномочий.

Так, в последнее время объем разрешительных полномочий органов местного самоуправления на некоторых направлениях постепенно сокращается. Например, законодательство не содержит нормы, предусматривающую возможность надления органов местного самоуправления полномочиями по лицензированию образовательной деятельности (ранее такая практика была широко распространена). Согласно ст. 91 Федерального закона № 273-ФЗ лицензирование образовательной деятельности осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования (Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки) или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в области образования.

К сожалению, имеется и другая тенденция, в рамках которой «доходные» разрешительные полномочия «уходят» на региональный или федеральный уровень, происходит перераспределение подведомственности тех или иных вопросов в «невыгодном» для муниципальных образований ракурсе. Так, ст. 47 Закона о полиции закрепляет финансовое обеспечение деятельности полиции как расходное обязательство Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета. Ранее в соответствии с Законом РФ

от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»¹ финансирование милиции осуществлялось за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Бюджетный кодекс РФ (абзац десятый п. 2 ст. 61.1) предусматривал зачисление в бюджеты муниципальных районов налоговых доходов от ряда федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Сюда входили, например, сборы за государственную регистрацию транспортных средств, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств «Транзит» и другие. Речь идет о деятельности, осуществляемой соответствующими структурами органов внутренних дел. С одной стороны, в связи с переводом милиции общественной безопасности (местной милиции) на финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета, а затем реструктуризацией и трансформацией милиции в полицию доходы от предоставления услуг, реализуемых в рамках разрешительных полномочий (регистрация, выдача временных разрешений, свидетельств и т.д.), перестали поступать в местный бюджет. С другой стороны, на уровень местного самоуправления переходят полномочия, осуществление которых требует дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

Нельзя обойти вниманием серьезную проблему функционирования органов местного самоуправления, связанную с передачей государственных полномочий на муниципальный уровень, и наоборот. В некоторых случаях закон прямо указывает на возможность наделения органов местного самоуправления полномочиями по лицензированию (например, ст. 7, п. 10 ст. 18 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»).

Действительно, законодательство допускает передачу органам местного самоуправления государственных полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделялись и наделяются отдельными государственными полномочиями в области жилищных отношений, в сфере здравоохранения, по предупреждению и ликвидации болезней животных, по лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, по регулированию численности безнадзорных животных и т.д. Кроме

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

того, органам местного самоуправления в разных субъектах Российской Федерации в разное время передавались права и обязанности по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, лицензированию деятельности по сбору, переработке и реализации лома цветных и черных металлов, надзору за техническим состоянием самоходных машин. При этом законодательство не предусматривает права муниципального образования отказаться от передаваемых ему полномочий.

Таким образом, с одной стороны, по сравнению с органами государственной власти муниципальные органы наделены гораздо меньшим объемом разрешительных полномочий. С другой стороны, наблюдается «перегруженность» органов муниципальных образований переданными государственными разрешительными полномочиями без учета природы этих полномочий. При этом баланс финансового обеспечения передаваемых полномочий и «перераспределяемых» предметов ведения между уровнями публичной власти нарушается.

В рамках совершенствования законодательства важно провести инвентаризацию разрешительных полномочий органов местного самоуправления; выявить виды разрешений, на выдачу которых уполномочены органы местного самоуправления; с учетом национальных и местных традиций провести унификацию видов функциональных структур местных администраций в городских округах и муниципальных районах; четко обозначить разрешительные полномочия, которые можно передавать на уровень местного самоуправления; исключить «двойную» передачу государственных полномочий в последовательности «федерация — субъект федерации — муниципальное образование»; предусмотреть обязательную оценку стоимости передаваемых полномочий. Только в этом случае разрешительная деятельность органов публичной власти будет реально обеспечивать безопасность общества, государства и личности.

§ 5. ФИЗИЧЕСКИЕ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Обязательным условием участия в правовых отношениях является правосубъектность лица, характеризующаяся наличием в правовом статусе специальных элементов, оговариваемых нормативными правовыми актами. Эти элементы могут быть связаны с гражданством, возрастом, физическими данными, местом проживания, национальностью, наличием специальных знаний, прежним поведением лица.

В большинстве случаев наличие или отсутствие гражданства не влияет на разрешительную правосубъектность в соответствии с поло-

Научное издание

**РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ
СИСТЕМА
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
А.Ф. Поздрачев

Подписано в печать 25.12.2015.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 58,0. Уч.-изд. л. 58,2.
Тираж 500 экз. Заказ № 00000.

ТК 286000-543918-251215

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1.
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29.
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации