



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  
Система  
znanium.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.П. 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 управления МВД России

**Разрешительная система в Российской Федерации** : науч.-практич. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и [др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2015. — 928 с. — [www.dx.doi.org/10.12737/17048](http://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 проводимой в стране политики преодоления административных барьеров. Значение разрешительной системы как специальной гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина, ее цели, формы и потенциал в обеспечении общественной безопасности обуславливают необходимость исключительного внимания к этому государственно-правовому институту со стороны законодателя, правоприменителей и исследователей.

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

Рассматриваются следующие виды разрешений: лицензия, регистрация, специальное разрешение, допуск, специальный пропуск, выпуск, согласование, свидетельство, проверка, экспертиза, аттестация, аккредитация, сертификация, дипломирование, квотирование, специальное право, паспортизация и другие; приводится опыт зарубежных стран в указанной области.

Для государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, предпринимателей, научных работников, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

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  
Система  
znanium.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](http://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.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Акимов Л.Ю.**, к.ю.н., директор Департамента правового обеспечения ПАО «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-

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 Н.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 Н.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;

**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 ВШГА 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 Кичиным Н.В.);

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



*Авторский коллектив*

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

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

## AUTHORS

**Akimov L.Y.**, Ph.D. — § 5 ch. 8

**Andrichenko L.V.**, Doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation — § 3 ch. 10 (In collaboration with Pliugina I.V.)

**Artemieva E.A.**, Ph.D. — ch. 15

**Astakhov G.G.** — § 4 ch. 8

**Belobabchenko M.K.**, Ph.D. — § 4 ch. 9

**Gabov A.V.**, Doctor of law — § 5 ch. 9

**Galinovskaya E.A.**, Ph.D. — § 2 ch. 6

**Gasnikov K.D.**, Ph.D. — § 3 ch. 9 (in collaboration with Kmit S.A.)

**Eremina O.Y.** — § 2 ch. 7

**Zabitev K.S.**, Ph.D. — § 1 ch. 9

**Zyranov S.M.**, Doctor of law, professor — §1, 2, 4 ch. 2, § 1 (in collaboration with N.V. Subanova and A.V. Kalmykova), 5 ch. 3, § 7 ch. 4, § 3 ch. 8, § 2 ch. 10

**Kalmykova A.V.** — § 1 ch. 3 (in collaboration with S.M. Zyranov and N.V. Subanova), § 4 ch. 4, § 1 ch. 8, § 1, 2 and 3 (in collaboration with T.A. Levonenkova) ch. 14

**Kashirkina A.A.**, Ph.D. — § 5 ch. 2

**Kichigin N.V.**, Ph.D. — § 1 ch. 6 (in collaboration with Khludeneva N.I.)

**Kmit S.A.**, Ph.D. — § 3 ch. 9 (in collaboration with Gasnikov K.D.)

**Kuznetsov V.I.**, Ph.D. — § 7 ch. 5, § 1 ch. 10

**Levonenkova T.A.** — § 2 and 3 (in collaboration with Kalmykova A.V.) ch. 14

**Leschenkov F.A.** — § 1 (in collaboration with Shtatina M.A.), § 4 ch. 13

**Lukianova V.Y.**, Ph.D. — § 6 ch. 8

**Makhina S.N.**, Doctor of law, professor — § 1-6 ch. 5

**Melnik T.E.** — § 3, 4 ch. 7

**Melnichuk G.V.**, Ph.D. — § 3 ch. 13

**Mikheeva I.V.**, Doctor of law, associate professor — § 3, § 4 (in collaboration with N.V. Subanova) ch. 3

*Authors*

**Nozdrachev A.F.**, Doctor of law, professor, honored scientist of Russian Federation — foreword, ch. 1, basic conclusions and recommendations

**Nosova Y.B.**, Ph.D. — § 5 ch. 7

**Pliugina I.V.**, Ph.D. — § 3 ch. 10 (in collaboration with Andrichenko L.V.)

**Putilo N.V.**, Ph.D. — §1 ch. 7

**Sivakov D.O.**, Ph.D. — § 4 ch. 6

**Sinitsin S.A.**, Ph.D. — § 2 ch. 9

**Subanova N.V.**, Doctor of law, senior counselor of justice — § 3 ch. 2, § 1 (in collaboration with S.M. Zyranov and A.V. Kalmykova), 2, 4 (in collaboration with I.V. Mikheeva), 6 ch. 3, § 2, 7 ch. 4, § 1, 2 ch. 12

**Sukharev A.S.**, Ph.D. — § 5 ch. 12

**Sukhareva N.V.**, Ph.D. — § 4 ch. 12

**Tereschenko L.K.**, Doctor of law, honored lawyer of the Russian Federation — § 1, 3, 5 ch. 4, § 2 ch. 8, § 4 ch. 10, § 3 ch. 12

**Khludeneva N.I.**, Ph.D. — § 1 ch. 6 (in collaboration with Kichigin N.V.)

**Chermianinov D.V.**, Ph.D. — ch. 11

**Shtatina M.A.**, Ph.D., associate professor — § 1 (in collaboration with Leschenkov F.A.), § 2 ch. 13

**Schupletsova Y.I.**, Ph.D. — § 3 ch. 6

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	23
--------------------------	----

## РАЗДЕЛ I

### Глава 1

<b>РОЛЬ, МЕСТО И ЦЕЛИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ</b> .....	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

<b>ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	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

<b>СУБЪЕКТЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	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	
<b>ФОРМЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b> .....	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	
<b>АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	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	
<b>РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b> .....	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
<b>Глава 7</b>	
<b>РАЗРЕШЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ И СФЕРЕ ТРУДА .....</b>	<b>383</b>
§ 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
<b>Глава 8</b>	
<b>РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ТРАНСПОРТА, ЭНЕРГЕТИКИ И ТЕХНОЛОГИЙ .....</b>	<b>446</b>
§ 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
<b>Глава 9</b>	
<b>РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННОГО ОБОРОТА .....</b>	<b>532</b>
§ 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
<b>Глава 10</b>	
<b>РАЗРЕШЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....</b>	<b>630</b>
§ 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

<b>Глава 11</b>	
<b>РАЗРЕШЕНИЯ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ</b> .....	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

<b>Глава 12</b>	
<b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	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

<b>Глава 13</b>	
<b>ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	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

<b>Глава 14</b>	
<b>ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ</b> .....	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
<b>Глава 15</b>	
<b>СУДЕБНО-АРБИТРАЖНАЯ ПРАКТИКА ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.....</b>	<b>856</b>
§ 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
<b>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....</b>	<b>907</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>920</b>



# CONTENTS

<b>PREFACE</b> .....	23
----------------------	----

## SECTION I

### Chapter 1

<b>ROLE, PLACE AND OBJECTIVES OF PERMISSIVE SYSTEM IN RUSSIAN LAW AND LEGISLATION</b> .....	32
§ 1. <b>Origins of administrative permissive system</b> .....	34
§ 2. <b>Modern purpose and basis of introduction of administrative permissive system</b> .....	36
§ 3. <b>Definition of “administrative permission”</b> .....	43
§ 4. <b>Definition of “permission form”</b> .....	50
§ 5. <b>Classifying and categorizing administrative permissions</b> .....	56
§ 6. <b>Definition of “administrative permissive system”</b> .....	65
§ 7. <b>Basic principles of administrative permissive system</b> .....	72
§ 8. <b>Concerning upgrade of legal regulation of administrative permissive system</b> .....	78

### Chapter 2

<b>ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF PERMISSIVE SYSTEM</b> .....	85
§ 1. <b>Organizational structure of permissive system</b> .....	85
§ 2. <b>Modern development of permissive system</b> .....	91
§ 3. <b>Development stages of legislation concerning permissive system</b> .....	100
§ 4. <b>Tendencies of modern development of legislation concerning permissive system</b> .....	104
§ 5. <b>International regulation of permissive system</b> .....	109

### Chapter 3

<b>SUBJECTS OF PERMISSIVE SYSTEM</b> .....	122
§ 1. <b>Kinds of subjects of permissive system</b> .....	122
§ 2. <b>Federal executive bodies as subjects of permissive system</b> .....	126
§ 3. <b>Executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation as subjects of the permissive system</b> .....	136
§ 4. <b>Rights and responsibilities of local governments as subjects of the permissive system</b> .....	152

*Contents*

§ 5. Individuals and legal entities  
as subjects of permissive system..... 161

§ 6. Features status self-regulating organizations  
as subjects of permissive system..... 172

**SECTION II**

**Chapter 4**

**FORMS OF PERMISSIVE ACTIVITIES** ..... 181

§ 1. Registration ..... 181

§ 2. Licensing ..... 207

§ 3. Attestation ..... 224

§ 4. Accreditation ..... 236

§ 5. Quotas ..... 251

§ 6. Granting special permissions ..... 271

§ 7. Other forms of permissive activities ..... 281

**Chapter 5**

**ADMINISTRATIVE PROCEDURES  
OF PERMISSIVE SYSTEM** ..... 289

§ 1. Definition of administrative procedures  
of permissive system ..... 289

§ 2. Procedures of case disposition,  
making and executing decisions ..... 293

§ 3. Control over observance of rules and terms  
of permissive activities ..... 304

§ 4. Renewal of permissions ..... 309

§ 5. Suspension, recall and cancel of permissions ..... 313

§ 6. Procedures of permissive register  
maintenance and formation of state  
informational resource ..... 320

§ 7. Administrative regulations  
in permissive system ..... 328

**SECTION III**

**Chapter 6**

**PERMISSIONS IN ENVIRONMENTAL  
AND NATURAL USAGE SPHERE** ..... 336

§ 1. Permissions in the sphere  
of environment protection ..... 336

§ 2. Permissions in the sphere  
of natural resources usage ..... 355

## *Contents*

§ 3. Permissions in water and fauna relationships .....	365
§ 4. Features of permissive system application in forest legislation of the Russian Federation .....	373
<b>Chapter 7</b>	
<b>PERMISSIONS IN SOCIAL, CULTURAL AND LABOR SPHERES .....</b>	<b>383</b>
§ 1. Permissions in public health .....	383
§ 2. Permissions in education .....	397
§ 3. Permissions in culture .....	412
§ 4. Permissions in physical culture and sports .....	419
§ 5. Permissions in labor .....	429
<b>Chapter 8</b>	
<b>PERMISSIONS IN INDUSTRY, TRANSPORTATION, ENERGY AND TECHNOLOGY .....</b>	<b>446</b>
§ 1. Permissions in technical regulations .....	446
§ 2. Permissions in telecommunications .....	464
§ 3. Permissions in transportation .....	477
§ 4. Permissions in construction .....	483
§ 5. Permissions in electrical energetics .....	500
§ 6. Permissions in industry .....	510
<b>Chapter 9</b>	
<b>PERMISSIONS IN PROPERTY TURNOVER .....</b>	<b>532</b>
§ 1. State registration of companies and sole entrepreneurs .....	532
§ 2. State registration of immobility rights and related contracts .....	540
§ 3. Permissions in insurance activities .....	557
§ 4. Permissions in banking sphere .....	589
§ 5. Permissions in securities sphere .....	599
<b>Chapter 10</b>	
<b>PERMISSIONS IN ADMINISTRATIVE POLITICAL SPHERE .....</b>	<b>630</b>
§ 1. Permissions in military defence .....	630
§ 2. Permissions in police sphere .....	641
§ 3. Permissions in migration sphere .....	647
§ 4. Permissions in state security .....	675

*Contents*

**Chapter 11**  
**PERMISSIONS IN CUSTOMS SPHERE** ..... 687

§ 1. Subjects of customs relationships  
and related permissions .....687

§ 2. Register certificates as permissive documents  
in customs relationships .....688

§ 3. Customs declaration on goods as a form  
of permissive document .....708

**SECTION IV**

**Chapter 12**  
**ENSURING THE LEGALITY IN PERMISSIVE  
SYSTEM FUNCTIONING** ..... 712

§ 1. Status of legality in permissive system  
functioning .....712

§ 2. Typical violations of legislation concerning  
permissive system.....722

§ 3. Common issues of liability of subjects  
of permissive system .....728

§ 4. Appealing actions of subjects of permissive system .....746

§ 5. Judicial control over observance of rules and terms  
of permissive system.....761

**SECTION V**

**Chapter 13**  
**DEVELOPMENT OF PERMISSIVE SYSTEM  
UNDER INTEGRATION CONDITIONS** ..... 775

§ 1. Permissive system in European Community .....775

§ 2. Foreign experience of regulation of permissive system  
in EU countries.....789

§ 3. Experience of regulation of permissive system  
in Great Britain .....801

§ 4. Permissive system in Federal Republic  
of Germany.....811

**Chapter 14**  
**EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION  
OF PERMISSIVE SYSTEM IN COUNTRIES  
OF THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT  
STATES** ..... 822

§ 1. Legal regulation of permissive system in CIS .....822

§ 2. General characteristics of permissive system in CIS .....833

*Contents*

§ 3. Special types of permissive procedures according to legislation of post-Soviet countries .....	844
<b>Chapter 15</b>	
<b>JUDICIAL PRACTICE UPON SINGLE QUESTIONS OF PERMISSIVE SYSTEM .....</b>	<b>856</b>
§ 1. Judicial practice upon dispute settlements concerning grant of permissions .....	856
§ 2. Judicial practice upon dispute settlements concerning renewal of permissions .....	871
§ 3. Judicial practice upon dispute settlements concerning suspension and recall of permissions .....	883
<b>BASIC CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS.....</b>	<b>907</b>
<b>REFERENCES .....</b>	<b>920</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Разрешения являются одним из самых распространенных инструментов регулирования общественных отношений в сфере государственного управления. Они применяются органами исполнительной власти при установлении государством специальных стандартов условий и требований осуществления соответствующей деятельности или использования ресурсов под контролем государства, вводимых, как правило, в целях обеспечения безопасности и стабильности экономических и других социальных процессов.

Можно без преувеличения утверждать, что широкое использование разрешений, в своей совокупности образующих рациональную и эффективную систему обеспечения безопасности жизнедеятельности общества, является выполнением обязанностей государства по общему гарантированию всех конституционных прав и свобод человека и гражданина. Формируемое посредством разрешений правовое пространство должно поддерживать надлежащий уровень безопасности в обществе и стимулировать формирование новых условий предупреждения возникающих рисков. Такой правопорядок обеспечивает лучшую на сегодняшний день правовую охрану во всех сферах жизнедеятельности.

Многогранность предмета регулирования обуславливает широкое разнообразие видов и форм разрешений: лицензии, акты государственной регистрации, различные специальные разрешения, допуски, пропуски, квоты, права, аттестаты, сертификаты, декларации и пр.

С одной стороны, такое разнообразие повышает гибкость правового регулирования, позволяет учитывать особенности конкретных отношений, регламентировать деятельность субъектов в необходимом объеме и в необходимой правовой форме. С другой стороны, множество видов и форм разрешений не поддается систематизации, в результате чего одни и те же формы разрешений получают различное юридическое содержание либо, напротив, разные формы разрешений оказываются идентичными по содержанию вводимых ими правопорядков.

Анализируя нормативные правовые акты, трудно установить, чем отличаются лицензии от разрешений и почему законодатель использует то или иное название для обозначения конкретного разрешения. Разнообразие форм разрешений не согласуется с видами разрешений, один вид разрешений может приобретать разные формы, тогда как разным видам разрешений может соответствовать одна форма.

В административно-правовой литературе унификации форм разрешений не уделялось должного внимания, а отдельные авторы признавали ее нецелесообразной. Между тем в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г.<sup>1</sup> поставлена задача навести порядок с разрешительными процедурами. Они до сих пор не унифицированы. Особенно Президент РФ акцентировал эту задачу применительно к сфере строительства: «Прошу установить единый исчерпывающий перечень разрешительных документов на строительство, предельно сократить сроки необходимых процедур и сделать это уже до конца марта 2014 года». Это требование, бесспорно, относится к разрешительной системе в любой сфере общественной жизни.

Таким образом, проблемы совершенствования систематизации и унификации разрешений и упорядочения законодательства о разрешениях приобретают особую актуальность в свете проводимой в стране политики преодоления административных барьеров, административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти, а также в связи с настоятельными требованиями предпринимательского сообщества сократить и упростить разрешительные процедуры.

Разрешительную систему можно рассматривать как специальную гарантию всех конституционных прав и свобод человека и гражданина. Только в условиях безопасности можно говорить о реализации в полной мере права на жизнь, свободу, достоинство, права не подвергаться опасности, насилию, права на свободу передвижения, права на охрану здоровья, здоровую окружающую среду.

Указанные права обеспечиваются государственной защитой внутри страны (общественная безопасность, государственная безопасность, личная безопасность), что гарантируется, в том числе, надлежащим функционированием разрешительной системы. Неприкосновенность частной жизни, свобода средств массовой информации должны обеспечиваться состоянием информационной безопасности. Реализация политических прав граждан на участие в публичных мероприятиях: массовых собраниях, гуляниях, митингах, демонстрациях, шествиях, акциях протеста, акциях в поддержку оппозиции, пикетировании, блокировании, перекрытиях автомагистралей и дорог и т.д. — нуждается в обеспечении правопорядка и реальной безопасности, в сфере которых разрешительная система играет важнейшую роль.

Для эффективной реализации экономических прав и свобод большое значение имеет экономическая безопасность субъектов предпринимательской деятельности, что также обеспечивается функци-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2013. № 282.

онированием разрешительной системы. Трудовая деятельность также должна осуществляться в безопасных производственных условиях, что обеспечивается, в том числе, разрешительной системой в сфере промышленной безопасности.

Значение разрешительной системы, ее цели, формы, механизмы и потенциал в обеспечении общественной безопасности, стабильного развития экономических и других социальных процессов в российском обществе обуславливают необходимость исключительного внимания к этому государственно-правовому институту со стороны законодателя, правоприменителей и исследователей.

Обострившиеся в последнее время многочисленные проблемы обеспечения общественного правопорядка и общественной безопасности; сохраняющийся высокий уровень правонарушений; все возрастающее число трагических происшествий в промышленности, на транспорте, в энергетике и других отраслях; техногенные и природные катастрофы, спровоцированные ослаблением или полным отсутствием контроля со стороны государства за соответствующими видами деятельности, свидетельствуют о значительном числе проблем в разрешительной системе Российской Федерации.

Наиболее резонансными примерами последних лет, демонстрирующими недостаточный уровень обеспечения безопасности жизнедеятельности, являются взрывы в Москве на перегоне между станциями метро «Автозаводская» и «Павелецкая» в 2004 г., на станциях «Лубянка» и «Парк культуры» в марте 2010 г., в аэропорту «Домодедово» в январе 2011 г., крушение поезда «Невский экспресс» в 2009 г.; падения самолетов в сентябре 2008 г. под Пермью, в июне 2011 г. под Петрозаводском, в декабре 2013 г. в Казани; аварии теплохода «Булгария» в июле 2011 г., теплохода «Полесье-8» в 2013 г., промышленная техногенная катастрофа на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 г., техническая авария между станциями «Парк Победы» и «Славянский бульвар» московского метрополитена в 2014 г. Более 15 крупных дорожно-транспортных аварий на автомобильных трассах федерального значения произошло в 2015 г.

Упомянутые и другие происшествия, как правило, связаны с несовершенством действующего законодательства о разрешительной системе и особенно практики его применения, а также с чрезвычайно широким спектром применения разрешений региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также саморегулируемыми организациями. Это способствует росту коррупции среди должностных лиц, осуществляющих выдачу разрешений, и созданию запутанных административных барьеров в сфере предпринимательства.



Принципы разрешительной системы нуждаются в тщательном регулировании на уровне закона. Нормами закона должны определяться условия, при наличии которых разрешение должно быть получено, а также условия, при наличии которых в разрешении может быть отказано; законом должны определяться сроки, в течение которых уполномоченные органы исполнительной власти обязаны решить вопрос о даче разрешения либо об отказе в этом; законом должны быть предусмотрены возможности пересмотра решений об отказе в предоставлении разрешений, а также порядок приостановления, отзыва и аннулирования разрешений. Однако в действительности разрешительные режимы устанавливаются в подавляющем числе случаев актами Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законодательными и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и даже нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, предметом проведенного исследования является актуальная фундаментальная проблема нахождения баланса в отношении того, как должна использоваться разрешительная система в Российской Федерации. Не должно допускаться ни неоправданное расширение, ни необоснованное сужение этой проблемы, поскольку как в том, так и в другом случае отсутствуют реальные условия для реализации гражданами предоставленных прав и свобод и оставлены без достаточной защиты интересы государства и общества.

Цель настоящего исследования состоит в выявлении сущности административных разрешений, в систематизации их видов и разработке научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования разрешительной системы.

Для достижения указанной цели в исследовании поставлены и решаются следующие задачи:

- на основе законодательства и теоретических источников выявляются роль, место, значение разрешений в системе государственного управления;
- выявляются все применяемые в государственном управлении виды и формы разрешений; осуществляется их систематизация;
- обоснованы критерии применения каждого вида разрешений для регулирования конкретных групп общественных отношений;
- дается характеристика субъектов разрешительных правоотношений;
- производится анализ материально-правовой и процедурной правовой регламентации разрешительного метода;
- выявляются проблемы правового регулирования разрешительной деятельности, предлагаются соответствующие изменения нормативных правовых актов в данной сфере;

- исследуются механизмы досудебной, внесудебной и судебной защиты разрешительной системы;
- выявляются проблемы реализации законодательства о разрешительной системе в правоприменительной практике, предлагаются меры по их разрешению.

Область осуществления органами исполнительной власти полномочий разрешительного характера очень широка — от принимаемых Правительством РФ решений по вопросам нетарифного регулирования до разрешений на некоторые виды действий и деятельности, выдаваемых заинтересованным лицам подразделениями органов местного самоуправления, саморегулируемыми организациями. Именно множественностью субъектов, объектов и сфер осуществления разрешительной деятельности обусловлена необходимость предметной научной проработки как общей концепции формирования принципов правового регулирования данной сферы, так и перечня вопросов, подлежащих обязательному разрешению в рамках такого правового регулирования.

В различные периоды формирования и развития отечественной правовой системы разрешительная система в трудах специалистов в области административного права характеризовалась в разных аспектах, оценивалась под разными углами научного видения, исследовалась для достижения разных научных целей и получала разные научно-правовые оценки. К сожалению, многие работы, посвященные научным исследованиям правовых аспектов разрешительной системы, носили узковедомственный характер (разрешение в сфере частной детективной и охранной деятельности, в органах внутренних дел, фармацевтическая деятельность, водопользование, лесопользование, недропользование, банковская деятельность, внешняя торговля и др.). В них недоставало системности (как в разработке теоретического аппарата, так и в сформулированных выводах и предложениях), и поэтому не в полной мере раскрывались вопросы формирования современной концепции правового регулирования исследуемой сферы осуществления административных полномочий.

Вне пределов предмета научного исследования в научных трудах по обозначенной тематике оставались такие важнейшие вопросы, как анализ состояния правового регулирования результатов ненадлежащего установления, применения и соблюдения правовых предписаний, принимаемых в процессе осуществления публичных (в первую очередь — государственных) полномочий разрешительного характера.

Предшествующие научные публикации по теме исследования по большей части не включали в себя анализ возможной коррупционной составляющей в осуществлении разрешительной деятельности орга-

нов исполнительной власти и не содержали предложений по преодолению не всегда оправданных административных барьеров и нейтрализации выявленных коррупционных проявлений. В этом аспекте разрешительная система Российской Федерации слабо изучалась.

Проведенное исследование административной практики разрешительной деятельности органов исполнительной власти, в компетенции которых находятся те или иные виды разрешений, позволяет утверждать, что нередко имеет место необоснованное применение тех или иных видов разрешений, которым не соответствуют избираемые формы разрешений. При этом установить адекватное соответствие вида разрешения его форме не всегда предоставляется возможным. Кроме того, имеют место случаи придания разрешительной сущности актам управления, не являющимся разрешительными по своей природе.

В настоящей работе исследуются следующие виды разрешений: лицензия; регистрация; разрешение; специальное разрешение; допуск; пропуск; специальный пропуск; выпуск; согласование; свидетельство; утверждение типа; проверка; экспертиза; аттестация; аккредитация; сертификация; дипломирование; квотирование; специальное право; паспортизация и др.

Все множество разрешений и видов разрешений подлежит классификации, система критериев которой должна быть обоснована. В работе анализируются такие критерии, как: юридические последствия разрешений; источник; порядок введения; срок действия; территория действия; объем и характер правомочий и правоограничений; порядок принятия решения и порядок прекращения действия и др.

В работе проведен комплексный анализ проблем правового регулирования и механизмов осуществления разрешительной деятельности, государственных и муниципальных органов Российской Федерации, а также сформулированы научно обоснованные предложения по выработке концептуальных принципов и совершенствованию на их основе административно-правового регулирования порядка выдачи разрешений на осуществление действий, требующих контроля со стороны государства.

Действующее законодательство Российской Федерации содержит акты, регулирующие отдельные вопросы обжалования административных решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц, хотя в основном эти нормы носят отсылочный либо бланкетный характер. В указанных актах законодатель устанавливает в качестве основного способа рассмотрения жалоб и иных споров административноправовой природы судебный способ рассмотрения, вследствие чего актами, регулирующими по-

рядок судебного рассмотрения административных споров, являются процессуальные кодексы — гражданский и арбитражный. Однако в действующем законодательстве, регулирующем порядок и правила рассмотрения административных споров, вытекающих из правоотношений в сфере разрешительной деятельности, как свидетельствуют авторы, в недостаточной мере соблюдены конституционные принципы примата прав и свобод человека и гражданина и целевого назначения деятельности государственных органов и их должностных лиц.

Выработка принципов рассмотрения административных споров и определение обязательных правовых последствий для каждого участника такого спора вне зависимости от его статуса является одной из научных составляющих по теме исследования.

В целях укрепления законности в сфере реализации исполнительной власти и совершенствования механизма осуществления и защиты гражданами своих прав и свобод авторы представляют обоснованные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы осуществления административных полномочий разрешительного характера и вопросы мер юридической ответственности в отношении «властных» субъектов разрешительной деятельности, в случае бездействия, необоснованного отказа и других действий, связанных с ненадлежащим осуществлением последними административных полномочий разрешительного характера.

Любая материальная административно-правовая норма требует определенного порядка своей реализации, то есть процедур ее практического применения, а значит, деятельность уполномоченного лица по осуществлению административных полномочий разрешительного характера, должна быть регламентирована специальными нормами процедурного характера.

Разрешительная система непосредственно связана с институтом государственных услуг, что создает предпосылки для нормативной правовой регламентации разрешительных административных процедур.

В настоящее время одной из практических проблем процедурно-правового регулирования разрешительной системы является проблема так называемого «административного саморегулирования», которое проявляется в наделении государственного органа, осуществляющего правоприменительную и исполнительно-распорядительную деятельность, полномочиями по установлению порядка осуществления (им же) этой правоприменительной и исполнительно-распорядительной деятельности.

Такие примеры административного саморегулирования можно встретить в текстах административных регламентов, в соответствии

с которыми органы, принявшие эти регламенты, осуществляют полномочия по той или иной государственной функции. Легитимность такого подхода к подзаконному правовому регулированию вызывает определенные сомнения, тем более что широта дискреционных полномочий (а в данном случае речь идет именно о них) признана коррупциогенным фактором в постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>.

Соблюдение правовых режимов, устанавливаемых с использованием разрешительной системы, гарантируется административной (а в некоторых случаях и уголовной) ответственностью. В исследовании данному вопросу уделено особое внимание.

Таким образом, актуальны как разработка общей концепции, так и внесение частных необходимых изменений в содержание правовых актов, регламентирующих вопросы разрешительной деятельности, это важно не только для административно-правовой науки, но и в целях совершенствования практики разрешительной деятельности государственных и муниципальных органов Российской Федерации.

Авторы на основе существующей современной нормативно-правовой базы выявляют сущность и наиболее общие, системные характеристики разрешительной деятельности, принципы ее правового регулирования и осуществления, акцентируют внимание на наиболее проблемных областях как в части принятия и содержания специальных актов правового регулирования по исследуемому предмету, так и в части особенностей реализации полномочий по осуществлению собственно разрешительной деятельности.

Анализируя существующее положение дел в сфере разрешительной системы Российской Федерации и формируя комплекс предложений по его изменению в лучшую сторону, авторы руководствуются нормами ст. 2 и 18 Конституции РФ, которые как устанавливают приоритет прав и свобод человека и гражданина среди иных государственно и социально значимых ценностей, так и акцентируют внимание на основной содержательной части деятельности государственных органов, заключающейся в содействии в реализации прав и свобод человека и гражданина.

Научно-практическое пособие подготовлено ведущими научными сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также учеными из других исследовательских учреждений и образовательных учреждений высшего профессионального образования, являющихся

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

специалистами в разных отраслях законодательства: конституционного, административного, гражданского, экологического и др. План исследования одобрен на заседании секции «Публичное право» ученого совета Института 21 марта 2012 г. (протокол № 4). Научно-практическое пособие одобрено и рекомендовано к опубликованию указанной секцией 28 мая 2014 г. (протокол № 7).

Комплексный анализ разрешительной системы в Российской Федерации, попытка которого предпринята в настоящей работе, может помочь сформировать целостный научный взгляд на проблему правового регулирования разрешительных отношений. Авторский коллектив также полагает, что данное научно-практическое пособие будет способствовать повышению эффективности регулирования разрешительной деятельности, а также окажется полезным для надлежущей практической организации этой деятельности в государственных органах на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в саморегулируемых организациях и в других «невластных» субъектах.

Пособие рассчитано на государственных и муниципальных служащих, профессиональных юристов и специалистов, связанных с применением законодательства о разрешениях, а также на предпринимателей, занимающихся видами деятельности или использованием объектов (ресурсов), подпадающих под действие разрешительной системы. Также авторы полагают, что данная работа, сочетающая в себе комплекс теоретического анализа и юридической практики, заинтересует многих лиц (физических и юридических), так или иначе связанных с разрешениями, позволит уяснить правовую природу этого важнейшего института государственного управления. Авторы надеются, что выявленные проблемы, теоретические рассуждения, предложения и рекомендации по устранению пробелов, коллизий в правовом регулировании разнообразных видов разрешений, процессуальном регулировании процедур предоставления разрешений, приостановления их действия, отзыва и аннулирования, обоснованные в данной работе, найдут позитивный отклик у законодателя и у правоприменителей.

# РАЗДЕЛ I

## Глава 1 РОЛЬ, МЕСТО И ЦЕЛИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

В доктрине административного права общепризнано, что разрешительная система является одним из важнейших административных институтов российского правопорядка. С помощью разрешительной системы обеспечивается безопасность общества, государства; охрана прав и свобод, нравственности, здоровья населения и окружающей среды; регулирование границ дозволенности и недозволенности в сфере хозяйственной и предпринимательской деятельности; защита внешнеэкономических интересов России.

Сфера государственного управления — это не частная сфера. Здесь граждане и юридические лица не вправе осуществлять принадлежащие им гражданские права по своему усмотрению особенно при ведении потенциально опасной деятельности или использовании потенциально опасных объектов. Государство должно знать, что такой деятельностью или использованием объектов будут заниматься субъекты надлежащей квалификации, профессиональных качеств и ответственности по строго установленным правилам, и осуществлять государственный контроль за практикой ее реализации.

Таким образом, государственное, общественное, экономическое и политическое значение, а также социальная ценность разрешительной системы представляются достаточно ясными и однозначными. Однако, как это отмечают Д.Н. Бахрах, Ю.К. Валяев, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Н.В. Субанова, Ю.Н. Мильшин, Д.В. Осинцев, Д.В. Шохин и др., юридическая природа, место, функции и пределы этого важнейшего юридического института остаются не выясненными с требуемой четкостью.

В действующем административном законодательстве не существует легитимного определения таких понятий, как «разрешительный орган», «административное разрешение», «административная разрешительная система», «административная разрешительная деятельность», «разрешительный административно-правовой режим», «административно-разрешительные процедуры» и др. Это обстоятель-

*Научное издание*

**РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ  
СИСТЕМА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Научно-практическое пособие

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

Подписано в печать 25.12.2015.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.  
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