





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Монография*

Ответственные редакторы  
доктор юридических наук, доцент  
*А.С. Емельянов,*  
доктор юридических наук, профессор  
*С.М. Зырянов*

**znanium.com**  
электронно-библиотечная система

Москва  
ИНФРА-М  
2024

**УДК 351(075.4)**

**ББК 66.033.141**

**P17**

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета Института законодательства  
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*

**Рецензенты:**

**С.А. Старостин** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА);

**Н.Н. Черногор** — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор Российской академии наук

**P17**      **Разрешительная деятельность в механизме государственного управления** : монография / отв. ред. д-р юрид. наук, доц. А.С. Емельянов, д-р юрид. наук, проф. С.М. Зырянов. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2024. — 600 с. — DOI 10.127237/1963277.

ISBN 978-5-16-018299-5 (print)

ISBN 978-5-16-111311-0 (online)

В монографии на основе современной юридической доктрины и нормативной правовой базы раскрываются сущность, функции и правовая природа разрешений, определены цели разрешительной деятельности и организационно-правовые формы ее осуществления, принципы правового регулирования разрешительной системы, проведен комплексный анализ общественных отношений в данной сфере и регламентирующего их законодательства, а также сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию соответствующих институтов административного права.

Исследована правовая природа лицензии, регистрации, специального разрешения, допуска, специального пропуска, выпуска, согласования, свидетельства, проверки, экспертизы, аттестации, аккредитации, сертификации, квотирования, специального права, паспортизации и т.п. Наряду с теоретическими проблемами рассматриваются вопросы прикладного характера (в части разрешительной деятельности в отдельных отраслях государственного управления).

Для государственных служащих, научных работников, преподавателей, студентов, аспирантов юридических вузов и факультетов, а также тех, кто интересуется вопросами разрешительной деятельности в России.

**УДК 351(075.4)**

**ББК 66.033.141**

ISBN 978-5-16-018299-5 (print)

ISBN 978-5-16-111311-0 (online)

© Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации, 2023

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

---

# PERMISSIVE ACTIVITY IN THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Monograph*

Chief editors  
Doctor of Law, Assistant Professor  
*A.S. Emelyanov,*  
Doctor of Law, Professor  
*S.M. Zyryanov*

**znanium.com**  
электронно-библиотечная система

Moscow  
INFRA-M

*Approved by the Section of Public Law of the Academic Council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

**Reviewers:**

**S.A. Starostin** — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Process, Lomonosov Moscow State University O.E. Kutafina (MSLA);

**N.N. Chernogor** — Doctor of Law, Professor, Deputy of the Institute of Legislation and Legal Studies under the Government of the Russian Federation, Professor of the Russian Academy of Sciences

**Permissive Activity in the Mechanism of Public Administration :**  
monograph / chief editors A.S. Emelyanov, S.M. Zyryanov. —  
Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under  
the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 600 p. —  
DOI 10.127237/1963277.

ISBN 978-5-16-018299-5 (print)

ISBN 978-5-16-111311-0 (online)

In the monograph, on the basis of modern legal doctrine and the regulatory legal framework, the essence, functions and legal nature of permits are identified and systematized, the goals of permitting activity and the organizational and legal forms of its implementation, the principles of legal regulation of the permit system, a comprehensive analysis of public relations in this area and regulating them legislation, as well as formulated scientifically based proposals for improving the relevant institution of administrative law.

In the context of permitting activities, the authors investigated the legal nature of a license, registration, special permit, admission, special pass, issue, approval, certificate, verification, examination, attestation, accreditation, certification, quota, special right, pass-portization, etc. This study is both theoretical and applied in nature (in terms of licensing activities in certain sectors of public administration).

For civil servants, students, graduate students, researchers, as well as those who are interested in licensing issues in Russia.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

*Андриченко Л.В.*, заведующий центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — § 5 гл. 8 (совместно с И.В. Плюгиной);

*Горенская Е.В.*, старший научный сотрудник центра уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, кандидат юридических наук, доцент — § 8 гл. 7 (совместно с С.Л. Нуделем, С.Н. Овчинниковым);

*Емельянов А.С.* (ответственный редактор), заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — предисловие (совместно с А.Ф. Ноздрачевым), § 2 гл. 1, § 2 гл. 2 (совместно с С.М. Зыряновым), § 3 гл. 2 (совместно с А.Ф. Ноздрачевым), § 1, § 3 гл. 3 (совместно с А.Ф. Ноздрачевым), § 3 гл. 4 (совместно с А.Ф. Ноздрачевым), § 4 гл. 4, § 2 гл. 8 (совместно с Н.В. Субановой), § 6 гл. 8, заключение (совместно с А.Ф. Ноздрачевым);

*Ефремов А.А.*, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 4 гл. 7;

*Зырянов С.М.* (ответственный редактор), главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — § 2 гл. 2 (совместно с А.С. Емельяновым), гл. 5, § 5 гл. 7;

*Кабытов П.П.*, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 4 гл. 8 (совместно с В.И. Кузнецовым);

*Казанцев Н.М.*, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, кандидат экономических наук — § 1 гл. 1, § 2 гл. 7;

*Калмыкова А.В.*, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 3 гл. 1, § 2 гл. 4;

*Каширкина А.А.*, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1 гл. 4 (совместно с А.Н. Морозовым);

*Кузнецов В.И.*, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 4 гл. 8 (совместно с П.П. Кабытовым);

*Лебедева Е.А.*, доцент кафедры административного права и процесса МГЮА им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук, доцент — § 7 гл. 7;

*Морозов А.Н.*, ведущий научный сотрудник отдела международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1 гл. 4 (совместно с А.А. Каширкиной);

*Ноздрачев А.Ф.*, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — предисловие (совместно с А.С. Емельяновым), § 1 гл. 2, § 3 гл. 2 (совместно с А.С. Емельяновым), § 1, § 3 гл. 3 (совместно с А.С. Емельяновым), § 2 гл. 3, § 3 гл. 4 (совместно с А.С. Емельяновым), заключение (совместно с А.С. Емельяновым).

*Нудель С.Л.*, заведующий центром уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 8 гл. 7 (совместно с Е.В. Горенской, С.Н. Овчинниковым);

*Овчинников С.Н.* ведущий научный сотрудник центра уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, кандидат социологических наук — § 8 гл. 7 (совместно с Е.В. Горенской, С.Л. Нуделем);

*Олейник О.М.*, профессор департамента правового регулирования бизнеса НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, профессор — § 1 гл. 8;

*Плюгина И.В.*, ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 5 гл. 8 (совместно с Л.В. Андриченко);

*Помазанский А.Е.*, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 3 гл. 7;

*Пономарев М.В.*, старший научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 3 гл. 8;

*Путило Н.В.*, и.о. заведующего отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства, заведующий отделом социального законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 7 гл. 8;

*Селезнев В.А.*, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат экономических наук, доцент — § 6 гл. 7 (совместно с Н.В. Субановой);

*Стародубова О.Е.*, научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП — § 1 гл. 6 (совместно с Л.К. Терещенко);

*Субанова Н.В.*, проректор Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, почетный работник прокуратуры РФ — § 1 гл. 7, § 6 гл. 7 (совместно с В.А. Селезневым), § 2 гл. 8 (совместно с А.С. Емельяновым);

*Терещенко Л.К.*, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации — § 1 гл. 6 (совместно с О.Е. Стародубовой), § 2, 3 гл. 6;

*Штатаина М.А.*, доцент кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук — § 4 гл. 1;

*Шуплецова Ю.И.*, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 8 гл. 8.



## AUTHORS

*Andrichenko L.V.*, Head of the Public Law Research Centre of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation — § 5 chapter 8 (co-authored);

*Gorenskaya E.V.*, Senior Researcher of the Center of criminal, criminal procedure legislation and judicial practice of ILCL, Associate professor, Candidate of Law (Ph.D) — § 8 chapter 7 (co-authored);

*Emelyanov A.S.* (Chef editor), Head of the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Doctor of Law, Associate professor — introduction (co-authored), § 2 chapter 1, § 2 chapter 2 (co-authored), § 3 chapter 2 (co-authored), § 1, § 3 chapter 3 (co-authored), § 3 chapter 4 (co-authored), § 4 chapter 4, § 2 chapter 8 (co-authored), § 6 chapter 8, conclusion (co-authored);

*Efremov A.A.*, leading researcher of the department of administrative legislation and procedure of ILCL, Doctor of Law, associate professor — § 4 of chapter 7;

*Zyryanov S.M.* (Chef editor), Chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Doctor of Law, Professor — § 2 (co-authored) chapter 2, chapter 5, § 5 chapter 7;

*Kabytov P.P.*, senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 4 chapter 8 (co-authored);

*Kazantsev N.M.*, leading researcher of the department of administrative legislation and procedure of ILCL, Doctor of Law, Candidate of economic sciences, Professor — § 1 chapter 1, § 2 chapter 7;

*Kalmykova A.V.*, leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 3 chapter 1, § 2 chapter 4;

*Kashirkina A.A.*, leading researcher of the Department of Surveillance-Legal Research of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 1 chapter 4 (co-authored);

*Kuznetsov V.I.*, leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 4 chapter 8 (co-authored);

*Lebedeva E.A.*, Associate professor at the Department of Administrative Law and Procedure at the Moscow State Academy of Law named after O.E. Kutafin (MSAL), associate professor, Candidate of Law (Ph.D) — § 7 chapter 7;

*Morozov A.N.*, leading researcher of the international law department of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 1 chapter 4 (co-authored);

*Nozdrachev A.F.*, chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored

## Authors

Scientist — introduction (co-authored), § 1 chapter 2, § 3 chapter 2 (co-authored), §1, 3 chapter 3 (co-authored), § 2 chapter 3, § 3 chapter 4 (co-authored), conclusion (co-authored);

*Nudel S.L.*, Head of the Center of criminal, criminal procedure legislation and judicial practice of ILCL, Associate professor, Doctor of law — § 8 chapter 7 (co-authored);

*Ovchinnikov S.N.*, Leading Researcher of the Center of criminal, criminal procedure legislation and judicial practice of ILCL, Candidate of sociological sciences — § 8 chapter 7 (co-authored);

*Oleinik O.M.*, Professor of the Department of Legal Regulation of Business of the National Research University Higher School of Economics, Professor, Doctor of Law — § 1 chapter 8;

*Plyugina I.V.*, Leading Researcher of the Public Law Research Centre of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 5 chapter 8 (co-authored);

*Pomazanskiy A.E.*, Leading Researcher of the Constitutional Law Department of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 3 chapter 7;

*Ponomarev M.V.*, Senior Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation of ILCL, Associate Professor of the Department of Land Law and State Registration of Real Estate of the Moscow State University of Geodesy and Cartography (Moscow, Russian Federation), Candidate of Law (Ph.D) — § 3 chapter 8;

*Putilo N.V.*, Head of the Department of Social Legislation of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 7 chapter 8;

*Seleznev V.A.*, senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 6 chapter 7 (co-authored);

*Starodubova O.E.*, researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL — § 1 chapter 6 (co-authored);

*Subanova N.V.*, Vice-Rector of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Senior Counselor of Justice, Associate Professor, Honorary Worker of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of law — § 1 chapter 7, § 6 chapter 7 (co-authored) , § 2 chapter 8 (co-authored);

*Shtatina M.A.*, associate professor at the department of administrative and financial law of the RUDN University, Candidate of Law (Ph.D) — § 4 chapter 1;

*Shupletsova Yu.I.*, Leading Researcher of the Department of ecological and agrarian legislation of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 8 chapter 8;

*Tereshchenko L.K.*, Chief Researcher of the Department of Administrative Legislation and Process of ILCL, Doctor of Law, Associate Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation — § 1 chapter 6 (co-authored), § 2, 3 chapter 6.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	15
<b>Глава 1</b>	
<b>Понятие разрешительной деятельности и ее роль в государственном управлении</b> .....	20
§ 1. Генезис разрешительной деятельности.....	20
§ 2. Современное понимание разрешительной деятельности и применение разрешительного метода в государственном управлении.....	30
§ 3. Формы разрешительной деятельности.....	54
§ 4. Разрешительная деятельность в правовой доктрине зарубежных стран.....	77
<b>Глава 2</b>	
<b>Миссия разрешительной деятельности</b> .....	98
§ 1. Цели разрешительной деятельности и принципы ее осуществления .....	98
§ 2. Функции разрешительной деятельности и риски, связанные с их реализацией .....	109
§ 3. Осуществление разрешительной деятельности в контексте реализации концепции дерегулирования .....	130
<b>Глава 3</b>	
<b>Разрешение как результат разрешительной деятельности</b> .....	145
§ 1. Понятие разрешения и его правовая природа .....	145
§ 2. Классификация и категоризация разрешений .....	159
§ 3. Принципы и критерии выбора отдельного вида разрешения в конкретной сфере государственного управления .....	169
<b>Глава 4</b>	
<b>Регламентация разрешительной деятельности</b> .....	185
§ 1. Международно-правовое регулирование разрешительной деятельности .....	185
§ 2. Регламентация разрешительной деятельности органами Евразийского экономического союза .....	202
§ 3. Формирование национального законодательства о разрешительной деятельности.....	217
§ 4. Регламентация разрешительной деятельности на субнациональном уровне.....	236
<b>Глава 5</b>	
<b>Разрешительное правоотношение</b> .....	252
§ 1. Понятие разрешительного правоотношения и его структура.....	252
§ 2. Субъекты разрешительной деятельности и их полномочия .....	267
§ 3. Реализация разрешительного правоотношения: разрешительные процедуры .....	283

**Глава 6**

**Цифровизация разрешительной деятельности и реестровая модель ее осуществления** ..... 297

§ 1. Информационное обеспечение разрешительной деятельности ..... 297

§ 2. Цифровизация осуществления разрешительной деятельности ..... 306

§ 3. Реестровая модель осуществления разрешительной деятельности и ее внедрение в Российской Федерации ..... 313

**Глава 7**

**Законность и эффективность разрешительной деятельности** ..... 324

§ 1. Обеспечение законности при осуществлении разрешительной деятельности ..... 324

§ 2. Толкование нормативных правовых актов о разрешительной деятельности ..... 338

§ 3. Оценка разрешительной деятельности в актах Конституционного Суда Российской Федерации ..... 362

§ 4. Результативность и эффективность разрешительной деятельности ..... 376

§ 5. Государственный контроль (надзор) за осуществлением разрешительной деятельности ..... 392

§ 6. Административная ответственность за нарушения в сфере разрешительной деятельности ..... 404

§ 7. Обжалование действий субъектов разрешительной деятельности ..... 419

§ 8. Уголовно-правовое воздействие как направление государственной политики в области разрешительной деятельности ..... 432

**Глава 8**

**Разрешительная деятельность в отдельных сферах государственного управления** ..... 458

§ 1. Разрешительная деятельность на финансовых рынках ..... 458

§ 2. Разрешительная деятельность в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции ..... 482

§ 3. Особенности реализации лицензионно-разрешительных механизмов в сфере обращения с отходами производства и потребления ..... 504

§ 4. Разрешительная деятельность в сфере государственных закупок ..... 514

§ 5. Разрешительная деятельность в миграционной сфере ..... 532

§ 6. Разрешительная деятельность в таможенной сфере ..... 551

§ 7. Разрешительная деятельность в сфере обращения лекарственных средств ..... 573

§ 8. Применение элементов разрешительной системы в природоресурсных отношениях ..... 584

**Заключение** ..... 595

# CONTENTS

<b>Introduction</b> .....	15
<b>Chapter 1</b>	
<b>The concept of licensing activities and its role in public administration</b> .....	20
§ 1. Genesis of licensing activity .....	20
§ 2. Modern understanding of licensing activities and the application of the licensing method in public administration.....	30
§ 3. Forms of licensing activities.....	54
§ 4. Permissive activity in the legal doctrine of foreign countries .....	77
<b>Chapter 2</b>	
<b>The mission of licensing activities</b> .....	98
§ 1. Purposes of licensing activity and principles of its implementation .....	98
§ 2. Functions of licensing activities and risks associated with their implementation .....	109
§ 3. Implementation of licensing activities in the context of the implementation of the concept of deregulation.....	130
<b>Chapter 3</b>	
<b>Permission as a result of licensing activities</b> .....	145
§ 1. The concept of permission and its legal nature .....	145
§ 2. Classification and categorization of permissions.....	159
§ 3. Principles and criteria for choosing a particular type of permit in a specific area of public administration.....	169
<b>Chapter 4</b>	
<b>Regulation of licensing activities</b> .....	185
§ 1. International legal regulation of licensing activities .....	185
§ 2. Regulation of licensing activities by the EAEU bodies .....	202
§ 3. Formation of national legislation on licensing activities.....	217
§ 4. Regulation of licensing activities at the subnational level.....	236
<b>Chapter 5</b>	
<b>Permissive legal relationship</b> .....	252
§ 1. The concept of permissive legal relationship and its structure.....	252
§ 2. Subjects of licensing activities and their powers .....	267
§ 3. Implementation of the permissive legal relationship: permissive procedures .....	283

**Chapter 6**

**Digitization of licensing activities and the registry model for its implementation** ..... 297

§ 1. Information support of licensing activities.....297

§ 2. Digitalization of the implementation of licensing activities.....306

§ 3. Register model for the implementation of licensing activities and its implementation in the Russian Federation .....313

**Chapter 7**

**Legality and effectiveness of licensing activities** .....324

§ 1. Ensuring legality in the implementation of licensing activities.....324

§ 2. Interpretation of regulatory legal acts on licensing activities .....338

§ 3. Assessment of licensing activities in the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation .....362

§ 4. Efficiency and efficiency of licensing activities .....376

§ 5. State control (supervision) over the implementation of licensing activities.....392

§ 6. Administrative liability for violations in the field of licensing activities .....404

§ 7. Appeal against the actions of the subjects of licensing activities.....419

§ 8. Criminal legal impact as a direction of state policy in the field of licensing activities .....432

**Chapter 8**

**Licensing activities in certain areas of public administration** .....458

§ 1. Permissive activity in financial markets .....458

§ 2. Licensing activity in the sphere of circulation of alcoholic and alcohol-containing products .....482

§ 3. Features of the implementation of licensing and permitting mechanisms in the field of production and consumption waste management .....504

§ 4. Permitting activities in the field of public procurement .....504

§ 5. Permitting activities in the field of migration.....532

§ 6. Permitting activities in the customs area.....551

§ 7. Licensing activities in the field of circulation of medicines.....573

§ 8. Application of elements of the permit system in natural resource relations.....584

**Conclusion**.....595

## ВВЕДЕНИЕ

Сложная, масштабная и затратная как для государства, так и для граждан и организаций разрешительная (административная) деятельность российского государства имеет весьма продолжительную историю.

Она имеет главным образом превентивную направленность, обеспечивая предупреждение угроз и рисков различного происхождения — как естественного, так и антропогенного. Ее основная цель — предотвращение вреда, который может быть причинен жизни и здоровью человека, правам, свободам и законным интересам граждан и организаций, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, иным социальным ценностям, защищаемым Конституцией РФ и федеральными законами. При этом сама возможность причинения такого вреда связана с осуществлением гражданами и (или) организациями определенных видов деятельности, использованием определенных объектов или совершением определенных действий. В силу данного обстоятельства круг участников разрешительных отношений, которые возникают между уполномоченными органами публичной власти, с одной стороны, и гражданами, организациями, выступающими соискателями разрешения на занятие такими видами деятельности (пользование объектами, совершение действий), с другой стороны, подлежит полной и непротиворечивой законодательной регламентации.

Разрешительная деятельность реализуется через совокупность общественных отношений, в рамках которых уполномоченные органы публичной власти оценивают соответствие обязательным требованиям соискателей разрешения, предоставляют разрешения, признают в установленных федеральными законами и международными договорами случаях выданные уполномоченными органами иностранных государств разрешения, переоформляют ранее выданные, продлевают их срок действия, формируют и ведут реестры разрешений, обеспечивая открытость содержащихся в них сведений, осуществляют контроль за соблюдением требований, выполнение которых призвано обеспечить выданное разрешение, подтверждают компетентность обладателя разрешения, приостанавливают, возобновляют и прекращают действие выданных разрешений, совершают иные действия, необходимые для реализации конкретного разрешительного режима.

Конкретный разрешительный режим предполагает, что обладателями разрешений могут стать только те граждане и организации, которые имеют документально подтвержденные познания, навыки, квалификацию, отвечают и (или) обязуются следовать установленным обязательным требованиям. Поэтому оценка соответствия граждан и организаций таким требованиям — первый и важнейший этап разрешительной деятельности уполномоченных органов публичной власти. Ими устанавливается наличие оснований для предоставления разрешения его соискателю, в том числе путем проверки сведений, представленных соискателем разрешения и (или) полученных в определенном законодательством порядке уполномоченным органом публичной власти (в частности в рамках межведомственного информационного взаимодействия), и (или) знаний и навыков соискателя разрешения на предмет соответствия обязательным требованиям. По итогам проверки уполномоченный орган принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении разрешения. Субъекты, получившие разрешение, должны соблюдать в своей предпринимательской или профессиональной деятельности, а также при использовании определенных объектов и совершении отдельных действий, требующих разрешения, нормативно установленные обязательные требования.

Разрешительной деятельностью государства охватываются многие важные социально-экономические сферы, в которых заинтересовано государство, общество и отдельные граждане, а также области, связанные с повышенной опасностью и возможностью причинения вреда, использованием ограниченных публичных ресурсов и т.д. Между тем мериллом эффективности разрешительной деятельности государства является не широта сфер экономической деятельности, в которых установлен разрешительный режим, а именно соблюдение общественных интересов, действенность политических и правовых механизмов<sup>1</sup>.

Полифункциональность разрешительной деятельности, множественность ее объектов и инструментов обуславливают многообразие конкретных форм и видов разрешений: лицензии, акты государственной регистрации, специальные разрешения, свидетельства, допуски, пропуски, квоты, права, аттестаты, сертификаты, декларации и пр. Это усиливает гибкость разрешительной деятельности, позволяет учитывать особенности конкретных общественных отношений, регламентировать их в необходимом объеме и требуемой

---

<sup>1</sup> См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11.



правовой форме, что повышает эффективность государственного управления в целом.

Разрешительная деятельность, применение разрешительного метода регулирования в государственном управлении и собственно разрешение рассматриваются в монографии через реализацию общих запретов, обеспечивающих предупреждение угроз и рисков, юридическое преодоление которых для целей хозяйственной или иной деятельности граждан и организаций осуществляется посредством специальных дозволений, сопряженных с установлением позитивных обязываний.

Монография является продолжением научно-исследовательской работы авторского коллектива, результаты которой представлены в научно-практическом пособии, подготовленном ИЗаСП в 2014–2015 гг.<sup>1</sup> С того времени произошли существенные расширения и усложнение разрешительной системы, появились новые виды разрешений, уточнены разрешительные процедурные формы разрешительной деятельности и административные регламенты их реализации. Указанные обстоятельства позволили перейти от прикладного характера исследования к теоретическому, что определило изменение формы обнародования научных результатов.

Кроме того, новое исследование разрешительной деятельности государства обусловлено тем, что Российская Федерация вступила в период регуляторной реформы. В ее рамках была объявлена «регуляторная гильотина», реформировано законодательство о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, сформировано законодательство об обязательных требованиях. Однако регуляторная реформа не может считаться результативной и завершенной без преобразования разрешительной системы, ее полной и непротиворечивой законодательной регламентации, что требует научных обобщений теоретического уровня, позволяющих выявить и обнародовать те закономерности, которые обуславливают установление и реализацию конкретных разрешительных режимов.

В связи с этим систематизация и унификация разрешений различного рода приобретают особую актуальность. Значение разрешительной деятельности как действенного инструмента, гарантирующего конституционные права и свободы человека и гражданина, ее цели, формы и потенциал в обеспечении безопасности и устойчивости правопорядка требуют особого внимания к этому виду исполнительно-распорядительной деятельности со стороны законодателя, правоприменителя и ученых.

---

<sup>1</sup> См.: Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗаСП, 2015.

В монографии продолжают комплексные исследования в области формирования и реализации регуляторной политики российского государства, реформы контрольно-надзорной деятельности, технического регулирования и административной реформы, осуществляемых в течение последних двух десятилетий, а также цикла научных изданий, в которых представлены их результаты<sup>1</sup>.

На основе современной правовой доктрины и новой нормативной правовой базы выявляются сущность, функции и правовая природа разрешений, предлагается их систематизация, определяются цели разрешительной деятельности и организационно-правовые формы ее осуществления, принципы правового регулирования разрешительной системы. Проведен комплексный анализ общественных отношений в данной сфере и регламентирующего их законодательства, а также формулируются научно обоснованные предложения по совершенствованию рассматриваемого института административного права. В контексте разрешительной деятельности исследуется правовая природа лицензии, регистрации, специального разрешения, допуска, специального пропуска, выпуска, согласования, свидетельства, проверки, экспертизы, аккредитации, сертификации, квотирования, специального права, паспортизации и т.п.

Работа состоит из восьми глав, посвященных определению понятия разрешительной деятельности и установлению ее роли в государственном управлении; миссии разрешительной деятельности и ее функций; понятия разрешений, их классификации и избранию видов разрешений применительно к конкретным разрешительным режимам; регламентации разрешительной деятельности, значению ее регулирования на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях; разрешительному правоотношению; цифровизации разрешительной деятельности, внедрению ее реестровой модели; обеспечению законности и эффективности разрешительной деятельности; осуществлению разрешительной деятельности в отдельных областях государственного управления.

---

<sup>1</sup> См.: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации / под ред. А.Ф. Ноздрачева, С.М. Зырянова, А.В. Калмыковой. М.: ИЗИСП, 2022; Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗИСП, 2019; Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2017; Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011; Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008; Административная реформа в России / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

Проблематика разрешительной деятельности в отдельных сферах государственного управления во многом носит прикладной характер. В силу данного обстоятельства в соответствующей главе монографии анализируются не все отрасли государственного управления, а только те, которые не были исследованы в научно-практическом пособии 2015 г., а именно разрешительная деятельность на финансовых рынках, в сферах оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, оборота отходов, а также государственного заказа.

В отдельных областях государственного регулирования законодательная регламентация в целом и регламентация разрешительной деятельности в частности за прошедшие годы претерпели настолько значительные изменения, что авторы сочли необходимым рассмотреть разрешительную деятельность в сферах таможенного дела, обращения лекарственных средств и миграционной политики.

В работе применяются формально-юридический, историко-правовой и сравнительно-правовой (компаративный) методы исследования. Она адресована сотрудникам органов, входящих в единую систему публичной власти, практикующим юристам, субъектам предпринимательской деятельности, научным работникам, преподавателям, студентам и аспирантам юридических вузов и факультетов.

# Глава 1

## ПОНЯТИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЕЕ РОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

### § 1. ГЕНЕЗИС РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Генезис разрешительной деятельности является формой реализации суверенитета государства по публичным делам, а также по частным делам граждан, которые могут причинить вред публичным правам, делам и интересам или частным правам, делам и интересам граждан, в том числе граждан, которые обращаются за получением разрешений.

В исторически ранних формах права и законодательства не было четкого разграничения между разрешительными и правоохранительными практиками и нормами, а также с актами государственного управления. В определенной мере эта особенность сохраняется и в настоящее время, в частности в таких странах хтонических культуры и законодательства, как Россия. При этом разрешительная деятельность остается неизменной прерогативой правоохранительных органов по всем вопросам безопасности граждан и государства в развитых странах.

Начиная с цивилизаций Востока, во время IV Династии фараонов (2613–2494 гг. до н.э.), ответственные за безопасность в провинциях Египта лица именовались судьями — комендантами полиции. Хур Мохеб (ок. 1340 г. до н.э.) создал подразделение речной безопасности, занимавшееся защитой разрешенной законом речной деятельности, борьбой с пиратством и досмотром подозрительных судов. Рамзес III (1198–1166 гг. до н.э.) наделил полицию большой властью и обязал горожан под страхом наказания оказывать ей содействие.

Начальные формы паспортной системы можно найти в Ветхом Завете и Новом Завете: «На стенах твоих, Иерусалим, я поставил стражей, которые будут бдить и ночью и днем» (Исайя, гл. 11, 740–700 гг. до н.э.). В «Песне песней» Соломона (200–100 гг. до н.э.) говорится: «Встретили меня стражи, обходящие город; избили, изранили меня стерегущие стены».

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

*Научное издание*

## **РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Монография

Ответственные редакторы

*А.С. Емельянов,*

*С.М. Зырянов*

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127214, 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>

Подписано в печать 10.10.2023.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.  
Печать цифровая. Усл. печ. л. 37,5.  
Тираж 500 экз. Заказ № 00000.

ТК 800728-1963277-101023

Отпечатано в типографии  
ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1  
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации