

## ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

В юридической литературе советского периода разрешительная система определялась как совокупность правил, регламентирующих порядок производства, приобретения, пользования, сбыта, перевозки некоторых предметов и веществ, а также открытия и функционирования некоторых предприятий<sup>1</sup>, а также как специфический комплекс общественных отношений, возникающих в процессе реализации установленного порядка изготовления, приобретения, перевозки, хранения, использования и уничтожения различных строго определенных предметов и веществ, обладающих экстраординарными свойствами<sup>2</sup>. К числу таких предметов и веществ относились оружие, боеприпасы, яды, взрывчатые материалы и т. п., а предприятий – магазины для торговли оружием, стрелковые тир, оружейно-ремонтные мастерские и т. п. В настоящее время в науке административного права сформировался более широкий подход к пониманию этого института. По мнению Д.Н. Бахраха разрешительная система представляет собой урегулированную правом совокупность общественных отношений субъектов административной власти с гражданами и организациями, возникающих в связи с выдачей разрешений на занятие определенными видами деятельности и последующим надзором за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности<sup>3</sup>. Д.В. Осинцев также рассматривает ее как особый вид государственно-управленческих отношений, содержанием которых является санкционирование, официальное признание допуска субъектов в сферы деятельности, где требуется профессиональное выполнение разнообразных квалификационных и административных требований во избежание негативных последствий<sup>4</sup>. А.Б. Багандов определяет разрешительную систему как вид административной деятельности, который заключается в выдаче разрешений на особо охраняемые объекты разрешительной системы; надзоре за соблюдением правил разрешительной системы; принятии мер административного воздействия и составления материалов для привлечения к ответственности нарушителей разрешительной системы<sup>5</sup>, а С.А. Тарасов – как совокупность материальных и процессуальных административно-правовых норм и соответствующих правоотношений, складывающихся между уполномоченными государственными органами (должностными лицами) и предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в процессе установления и осуществления порядка производства, приобретения, использования, хранения, сбыта, транспортировки конкретных предметов и веществ, открытия и функционирования специальных предприятий и организаций, выдачи разрешения на право совершения определенных действий или предоставления определенных полномочий, контроля за использованием правил разрешительной системы и привлечения нарушителей к установленной в законодательном порядке ответственности<sup>6</sup>.

Представляется, что существование разрешительной системы обусловлено установлением запретов в соответствующей сфере. Правовой запрет представляет собой многоаспектное явление, относительно сущности которого высказываются различные мнения. Так, А.В. Малько называет запреты наиболее яркими и последовательными правовыми ограничениями<sup>7</sup> и определяет их как государственно-властные сдерживающие средства, которые под угрозой ответственности должны предотвращать возможные нежелательные, противоправные деяния, причиняющие вред как личным, так и общественным интересам<sup>8</sup>. Н.Г. Александров, выделяя четыре формы воздействия права на общественные отношения (установление запретов совершать действия определенного рода; определение круга действий, которые государство разрешает совершать; оформление компетенции органов государства; установление взаимосвязи между участниками общественных отношений в виде правоотношений), рассматривает правовые запреты как проявление первой из указанных форм<sup>9</sup>, сущность которых заключается в эвентуальной обязанности всякого и каждого воздерживаться от их нарушения<sup>10</sup>. А.Г. Братко указывает, что запрет может представлять собой принцип права и норму права, а также предлагает различать запрет как составную часть нормы права и как элемент правоотношения<sup>11</sup>. Правовой запрет он определяет как обусловленное социальной необходимостью государственно-властное, императивное веление, указывающее на обязанность лица воздерживаться от действий, причиняющих существенный вред интересам личности и общества<sup>12</sup>. С.С. Алексеев полагает, что всякий запрет в праве представляет собой юридическую обязанность пассивного типа<sup>13</sup>. Выделяя общие и индивидуальные запреты, он отмечает, что общие дозволения и общие запреты, представляя собой «... самостоятельные, особые, субстанционные правовые явления (они одновременно имеют черты и юридических норм, и юридических прав и обязанностей, но не сводимы ни к тому, ни к другому), ... выполняют в правовом регулировании общую регулятивно-направляющую роль и, выступая для субъектов в виде определенной меры свободы (долга), одновременно действуют через всю систему связанных с ними юридических норм и их комплексов»<sup>14</sup>. Представители отраслевых юридических наук определяют запрет как властное требование управомоченного лица, выражающееся в лишении субъекта свободы поведения<sup>15</sup>, а также как форму и меру государственно-властного общеобязательного веления<sup>16</sup>.

В юридической литературе запреты классифицируют по различным основаниям. А.Г. Братко по характеру правовой информации подразделяет запреты на информационные (содержат информацию о недозволенном поведении) и элементарные (как правило, не формулируются в нормативных актах, а подразумеваются; информация о них сосредоточена не в диспозиции, а санкции правовой нормы); по юридической силе – на установленные законами и подзаконными актами; по субъектам – на общие и местные (локальные); по времени – на постоянные и временные; по характеру социальной и поли-

тической обстановки – на обычные и исключительные; по отраслям права – на государственно-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые и т. д.<sup>17</sup>. На наш взгляд, необходимо различать абсолютные и относительные запреты. Абсолютные запреты установлены в отношении противоправных деяний и содержатся, как правило, в диспозициях правовых норм, предусматривающих юридическую ответственность за их несоблюдение. Они полностью запрещают определенное поведение и исключают возможность признания такого поведения соответствующим требованиям законодательства. В то же время осуществление отдельных видов деятельности связано с потенциальной опасностью для жизни и здоровья граждан, национальной безопасности и т. п. В подобных случаях коллизия между общественной потребностью и риском возникновения негативных последствий порождает необходимость установления относительных запретов, которые допускают существование исключений из запрещенного. Наличие таких запретов обусловило создание механизма, позволяющего получить право на совершение тех действий, в отношении которых действует запрет.

Частью этого механизма является разрешительная система, при помощи которой может быть преодолен барьер, установленный относительным запретом. Полагаем, что разрешительную систему можно определить как совокупность средств, при помощи которых регулируется допуск к осуществлению условно дозволенной деятельности посредством принятия органом государственного управления или иным уполномоченным субъектом по ходатайству заинтересованного лица индивидуального правоприменительного акта, наделяющего данное лицо специальной правоспособностью или предоставляющего ему персональное субъективное право, а также последующего контроля за соблюдением этим лицом установленных требований и условий.

В научных исследованиях по данной проблеме некоторые авторы используют термин лицензионно-разрешительная система<sup>18</sup>. На наш взгляд, не следует отождествлять лицензирование со всей разрешительной системой. Помимо лицензий действующее законодательство предусматривает необходимость получения самых разнообразных разрешений на осуществление определенной деятельности или совершение тех или иных действий (на хранение и захоронение отходов производства, транзит товаров военного назначения, открытие счетов в иностранных банках, хранение и ношение наградного оружия, продление сроков завершения внешнеторговых операций и т. д.). Представляется, что институционально разрешительная система включает в себя лицензирование и концессию (от лат. *concedo* – разрешать). Сравнительный анализ особенностей предоставления разрешений и лицензий позволяет выделить следующие различия между ними:

1. Лицензиатами выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели. Разрешения могут выдаваться не только указанным категориям соискателей, но и физическим лицам;

2. Разрешения могут выдаваться не только государственными органами, но и специально уполномоченными на это организациями. Полномочиями по лицензированию наделены органы государственного управления;

3. Разрешение может предоставляться в виде отдельного документа установленной или произвольной формы, а также путем совершения разрешительной записи. Для лицензий установлена определенная документарная форма;

4. Разрешения могут носить интрактивный (от лат. *intra* – внутри и *actio* – действие) и экстрактивный (от лат. *extra* – вне и *actio* – действие) характер. В первом случае обладатель разрешения посредством его получения удовлетворяет только собственные потребности, а во втором – оно позволяет ему вступать в отношения с третьими лицами с целью удовлетворения их потребностей. Лицензия всегда имеет экстрактивный характер;

5. Разрешения выдаются на совершение как единичного действия, так и ряда однородных действий, составляющих содержание определенной деятельности. При этом в разрешениях зачастую указываются количественные параметры соответствующей деятельности. Лицензия не содержит подобных ограничений и предоставляет право на осуществление деятельности, а не разового действия;

6. Лицензия носит срочный характер, в то время как действие разрешения может быть ограничено определенным сроком и быть бессрочным.

---

<sup>1</sup> Советское административное право (Общая и Особенная части) / А.П. Алехин [и др.]. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 551.

<sup>2</sup> Деков, В.Л. Правовые и организационные основы осуществления разрешительной системы органами Национальной полиции Республики Болгарии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Л. Деков; Академия МВД Рос. Федерации. – М., 1995. – С. 16.

<sup>3</sup> Бахрах, Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2001. – С. 375.

<sup>4</sup> Осинцев, Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.В. Осинцев; Уральск. госуд. юрид. академия. – Екатеринбург, 1995. – С. 6.

<sup>5</sup> Багандов, А.Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / А.Б. Багандов; Дагестанск. гос. ун-т. – Ростов н/Д., 2007. – С. 13.

<sup>6</sup> Тарасов, С.А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.А. Тарасов; Московск. гос. юрид. академия. – М., 2001. – С. 14–15.

<sup>7</sup> Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / А.В. Малько; Саратовск. госуд. академия права. – Саратов, 1995. – С. 22–23.

<sup>8</sup> Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – С. 95.

<sup>9</sup> Александров, Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1961. – с. 191–195.

---

<sup>10</sup> Александров, Н.Г. Правовые отношения в социалистическом обществе / Н.Г. Александров. – М.: Издательство Московского университета, 1959. – С. 9.

<sup>11</sup> Братко, А.Г. О правовых запретах в социалистическом обществе / А.Г. Братко // Проблемы теории социалистического государства и права. – М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1977. – С. 84.

<sup>12</sup> Братко, А.Г. Запреты в советском праве / А.Г. Братко. – Саратов: Саратовск. ун-т, 1979. – С. 88.

<sup>13</sup> Алексеев, С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1989. – С. 48.

<sup>14</sup> Алексеев, С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – С. 274.

<sup>15</sup> Семенюта, Н.Н. Запреты и ограничения в правовом регулировании трудовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.05 / Н.Н. Семенюта; Уральск. госуд. юрид. академия. – Екатеринбург, 2000. – С. 13.

<sup>16</sup> Слепченко, Ю.Н. Запреты в административном праве: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ю.Н. Слепченко; Воронежск. гос. ун-т. – Воронеж, 2002. – С. 8.

<sup>17</sup> Братко, А.Г. Запреты в советском праве (вопросы теории): автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Г. Братко; Саратовск. юрид. ин-т им. Д.И. Курского. – Саратов, 1979. – С. 13-14.

<sup>18</sup> Луговская, А.В. Лицензионная деятельность милиции: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Луговская; Омск. академия МВД России. – Омск, 2000. – С. 10-11; Лончаков, В.А. Административно-правовая организация лицензирования оружия органами исполнительной власти: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.А. Лончаков; Хабаровск. гос. технич. ун-т. – Хабаровск, 2001. – С. 14.