

А.Н. БОРИСОВ

КОММЕНТАРИЙ
СПЕЦИАЛИСТА

КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 4 МАЯ 2011 Г. № 99-ФЗ
«О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ
ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

(постатейный)

4-е издание, переработанное и дополненное

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Александр Борисов

**Комментарий к Федеральному
закону от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ «О
лицензировании отдельных видов
деятельности» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2022

УДК 67.404
ББК 349.41

Борисов А. Н.

Комментарий к Федеральному закону от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (постатейный) / А. Н. Борисов — «Юстицинформ», 2022

ISBN 978-5-7205-1856-1

Книга представляет собой четвертое издание постатейного комментария к Федеральному закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в редакции внесенных в него изменений, в том числе Федеральными законами от 6 декабря 2021 г. № 403-ФЗ и от 30 декабря 2021 г. № 490-ФЗ. Проведен сравнительный анализ с положениями «предшественника» - Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Использован самый широкий круг законодательных и иных нормативных правовых актов РФ. Четвертое издание книги обусловлено внесением концептуальных изменений в комментируемый Закон Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ в рамках внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности (изменения вступили в силу с 1 января 2021 г.) и Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ в связи с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (подавляющая часть изменений вступила в силу с 1 марта 2022 г.). Книга предназначена, прежде всего, для правоприменителей - руководителей и работников организаций, индивидуальных предпринимателей, являющихся лицензиатами и соискателями лицензий, а также должностных лиц лицензирующих органов. Книга также будет полезна всем, кто интересуется вопросами регулирования лицензирования отдельных видов деятельности в России. В формате PDF А4 сохранен издательский макет книги.

УДК 67.404

ББК 349.41

ISBN 978-5-7205-1856-1

© Борисов А. Н., 2022

© Юстицинформ, 2022

Содержание

Список сокращений	8
Введение	11
Глава 1	18
Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона	18
Статья 2. Цели, задачи лицензирования отдельных видов деятельности и критерии определения лицензируемых видов деятельности	30
Конец ознакомительного фрагмента.	35

Александр Борисов
Комментарий к Федеральному
закону от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ
«О лицензировании отдельных
видов деятельности» (постатейный)

4-е издание, переработанное и дополненное



Ключевые слова: лицензирование, регулирование в сфере государственного лицензирования, предпринимательская деятельность, лицензия, лицензиат.

© ООО «Юстицинформ», 2022

A.N. BORISOV
COMMENTARY TO THE FEDERAL LAW OF MAY 4,2011 NO.99-FZ «ON
LICENSING OF CERTAIN TYPES OF ACTIVITIES»

(itemized)

4th edition, revised and expanded
Moscow YUSTITSINFORM 2022

Borisov A.N.

Commentary to the Federal Law of May 4, 2011 No. 99-FZ «On Licensing of Certain Types of Activities» (Itemized) / A.N. Borisov. – 4th ed., rev. and exp. – М.: Yustitsinform, 2022. – 432 p.

The book is the fourth edition of the article-by-article commentary to Federal Law No. 99-FZ of May 4, 2011 «On Licensing of Certain Types of Activities» as amended, including Federal Laws No. 403-FZ of December 6,2021 and No. 490-FZ of December 30,2021. A comparative analysis was carried out with the provisions of the «predecessor» – Federal Law No. 128-FZ of August 8,2001 «On Licensing of certain types of activities».The widest range of Legislative and other regulatory Legal acts of the Russian Federation has been used.

The fourth edition of the book is due to the introduction of conceptual changes to the commented Law by Federal Law No. 478-FZ of December 27,2019 as part of the implementation of the registry model for the provision of public services for Licensing certain types of activities (the changes came into force on January 1,2021) and Federal Law No. 170-FZ of June 11,2021 in connection with by the adoption of Federal Law No. 248-FZ of July 31,2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» (the vast majority of the amendments entered into force on March 1,2022).

The book is intended primarily for Law enforcement officers – managers and employees of organizations, individual entrepreneurs who are Licensees and License applicants, as well as officials of Licensing authorities. The book will also be useful to anyone who is interested in the regulation of Licensing of certain types of activities in Russia.

Keywords: Licensing, regulation in the field of state Licensing, entrepreneurial activity, License, Licensee.

© LLC «Yustitsinform», 2022

Список сокращений

Органы государственной власти, иные органы и организации

ВТО – Всемирная торговая организация;
Государственная Дума – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации;
ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации;
СКЭС ВС РФ – Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации;
ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации;
Минкомсвязь России – Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
Минобрнауки России – Министерство образования и науки Российской Федерации;
Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации;
Минэкономразвития России – Министерство экономического развития Российской Федерации;
МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
Ростехнадзор – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
Ространснадзор – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;
ФНС России – Федеральная налоговая служба;
Роскосмос – Федеральное космическое агентство;
ГК «Роскосмос» – Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

Правовые акты

Часть первая ГК РФ – Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ¹;
УК РФ – Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ²;
ВзК РФ – Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ³;
БК РФ – Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ⁴;
Часть первая НК РФ – Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ⁵;
Закон 1998 г. о лицензировании – Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶;
Часть вторая НК РФ – Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ⁷;

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁶ СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857.

⁷ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Закон 2001 г. о лицензировании – Федеральный закон от 8 августа

2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁸;

КоАП РФ – Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁹;

ТрК РФ – Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ¹⁰;

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля

2002 г. № 95-ФЗ¹¹;

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ¹²;

ЖК РФ – Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ¹³;

Закон 2008 г. о защите прав при осуществлении государственного контроля – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁴;

Закон 2019 г. № 478-ФЗ – Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности»¹⁵;

Закон 2020 г. о государственном контроле – Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁶;

Закон 2021 г. № 170-ФЗ – Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁷.

Источники правовых актов

pravo.gov.ru – Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>;

БНА ФОИВ – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти;

Бюллетень Минобрнауки России – Бюллетень Министерства образования и науки Российской Федерации. Высшее и среднее профессиональное образование;

В ВАС РФ – Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

Ведомости СНД и ВС РСФСР – Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР;

Ведомости СНД и ВС РФ – Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации;

ВКС РФ – Вестник Конституционного Суда Российской Федерации;

РГ – Российская газета;

⁸ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.

⁹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

¹¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

¹² СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹³ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14.

¹⁴ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

¹⁵ pravo.gov.ru. 2019.28 декабря.

¹⁶ pravo.gov.ru. 2020. 31 июля.

¹⁷ pravo.gov.ru. 2021.11 июня.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации;
СПС – справочные правовые системы.

Иные сокращения

ЕГРЮЛ – Единый государственный реестр юридических лиц;
ЕГРИП – Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей;
ЕПГУ – Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций);
ИНН – идентификационный номер налогоплательщика;
МФЦ – многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг;
УКЭП – усиленная квалифицированная электронная подпись.

Введение

В период формирования нового российского законодательства, т. е. на рубеже 90-х гг. прошлого века, лицензирование отдельных видов деятельности устанавливалось нормативными правовыми актами различной юридической силы – законами, указами, постановлениями. В этой сфере действовало около 150 нормативных актов, принятых только на уровне России. При этом в законодательстве отсутствовали определение лицензирования и общие правовые нормы, регламентирующие этот процесс. Это приводило к недопустимому расширению перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, чрезмерному ужесточению требований к лицензиату, завышению лицензионных сборов, что отрицательно сказывалось на развитии малого бизнеса и экономических реформ в целом.

Частично эти проблемы были решены Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁸ (признано утратившим силу Постановлением Правительства РФ от 11 февраля 2002 г. № 135 «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁹), которым в целях проведения единой государственной политики в области лицензирования отдельных видов деятельности и обеспечения защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства были утверждены Порядок ведения лицензионной деятельности и Перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, и органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности.

С 1 января 1995 г. вступила в силу часть первая ГК РФ, в п. 1 ст. 49 которой устанавливалось, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). В связи с этим в п. 19 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»²⁰ разъяснялось, что после введения в действие данного Кодекса виды деятельности, подлежащие лицензированию, могут устанавливаться только законом. После внесения Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ²¹ изменений в п. 1 ст. 49 ГК РФ установлено, что в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Приведенная норма п. 1 ст. 49 ГК РФ в первоначальной редакции явилась основанием для разработки законопроекта, который внесен в Государственную Думу Правительством РФ (проекту присвоен № 96019399—2) и который принят в качестве Федерального закона от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон 1998 г. о лицензировании). В качестве целей законопроекта в Пояснительной записке к нему декларировалось обеспечение единой государственной политики в области лицензирования, установление общих правовых и организационных основ ведения лицензионной деятельности, а также обеспечение тем самым государственного контроля за деятельностью в области лицензирования в целях защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства.

В свою очередь, в целях упорядочения и упрощения порядка лицензирования на территории РФ, определения единого предельного перечня лицензируемых видов деятельности и сокращения числа лицензируемых видов деятельности разработан новый законопроект, кото-

¹⁸ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 69.

¹⁹ СЗ РФ. 2002. № 9. Ст. 928.

²⁰ РГ. 1996. 13 августа. № 152.

²¹ pravo.gov.ru. 2014. 5 мая.

рый внесен в Государственную Думу также Правительством РФ (проекту присвоен № 76645—3) и который принят в качестве Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон 2001 г. о лицензировании) на смену Закона 1998 г. о лицензировании. Разработчиками указанного законопроекта отмечалось, что ключевым условием развития экономики является усиление предпринимательской активности, устранение административных барьеров на пути ведения бизнеса, создание режима максимального благоприятствования для его развития; недостатки, сложившиеся в сфере осуществления лицензирования отдельных видов деятельности, превратили процесс получения лицензии в один из таких барьеров; лицензирование как одна из важных форм государственного регулирования должно препятствовать вхождению в рынок неподготовленных и недобросовестных хозяйствующих субъектов и призвано служить защите законных интересов граждан, обороне и безопасности государства.

Наконец, Планом мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009–2012 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации»²² и Планом мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах, утв. распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 1862-р²³, в рамках подготовки предложений по унификации порядка лицензирования видов деятельности, упрощению процедур лицензирования, дальнейшему сокращению перечня лицензируемых видов деятельности была запланирована разработка новой редакции Закона 2001 г. о лицензировании.

Такой законопроект разработан с учетом результатов мониторинга влияния мер государственного регулирования, связанных с лицензированием, на развитие предпринимательства, проведенного в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 3 мая 2006 г. № 639-р²⁴ в период с 2006 по 2008 г., выявившего ряд проблем в действующей системе лицензирования. Законопроект внесен в Государственную Думу также Правительством РФ (проекту присвоен № 414451—5) и принят в качестве Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – комментируемый Закон) на смену Закона 2001 г. о лицензировании.

В Пояснительной записке к указанному законопроекту отмечалось, в частности, следующее:

из-под действия Закона 2001 г. о лицензировании выведено лицензирование в 13 сферах деятельности, в которых оно осуществляется в соответствии с иными федеральными законами. Порядок лицензирования конкретных видов деятельности, установленный иными законами, позволяет лицензирующим органам по своему решению не только приостанавливать действие лицензии, но и аннулировать ее. Кроме того, стоимость лицензии в этих случаях во много раз превышает стоимость лицензии, которая предоставляется в соответствии с Законом 2001 г. о лицензировании. Увеличение финансовых затрат на получение такой лицензии обусловлено необходимостью соискателем лицензии и лицензиатом оплачивать проведение экспертиз и получение различного рода заключений. Во многих законах отсутствует возможность продления срока действия лицензии, в том случае если продление предусмотрено, то оно проводится в порядке получения лицензии, что также приводит к значительному увеличению финансовых затрат. Практически во всех законах, устанавливающих иной по сравнению с Законом 2001 г. о лицензировании порядок лицензирования, отсутствует норма об установлении исчерпывающих перечней лицензионных требований и документов, представляемых соискателями

²² СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 6037.

²³ СЗ РФ. 2009. № 22. Ст. 2736.

²⁴ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2143.

лицензии. В результате лицензирующие органы по своему усмотрению принимают решение о необходимости соблюдения того или иного требования или представления документов, при этом перечни требований и документов могут изменять также по своему усмотрению. Анализ законодательства РФ, регулирующего вопросы лицензирования отдельных видов деятельности, и практика его применения показали возможность применения единого унифицированного порядка лицензирования;

учитывая специфику осуществления лицензирования видов деятельности в отдельных сферах, в качестве переходного периода проектом Закона сохранены некоторые положения, обеспечивающие более плавный переход к общему порядку лицензирования в таких сферах. В частности, в шести сферах деятельности порядок лицензирования, установленный федеральными законами, регулирующими отношения в биржевой деятельности, страховой деятельности, деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, деятельности инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, сохраняется без изменений. Вместе с тем в семи сферах деятельности в отношении осуществления лицензирования в области использования атомной энергии, предоставления услуг связи, телевизионного и радиовещания, частной детективной (сыскальной) деятельности и частной охранной деятельности, образовательной деятельности по реализации основных и дополнительных образовательных программ различного уровня и направленности, а также по реализации программ профессиональной подготовки в законах, регулирующих указанные отношения, могут быть установлены особенности лицензирования;

проектом Закона определяются и разграничиваются полномочия органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ в области лицензирования. При этом предусматривается, что полномочия по лицензированию органами исполнительной власти субъектов РФ могут осуществляться только в случае делегирования им в установленном законом порядке полномочий России в этой сфере государственного регулирования;

одним из важных положений проекта Закона является дальнейшее сокращение перечня лицензируемых видов деятельности в связи с наличием иных методов регулирования, в том числе аккредитации, аттестации специалистов, контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов, включая обязательную сертификацию и декларирование соответствия продукции. В частности, предлагается отменить лицензирование следующих видов деятельности с одновременным введением уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности: по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан, по производству и реализации специального игрового оборудования, по обеспечению авиационной безопасности, по изготовлению и ремонту средств измерений, по экспонированию и коллекционированию оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию, деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), медицинской и фармацевтической деятельности. Лицензирование деятельности по производству и техническому обслуживанию медицинской техники предлагается отменить с момента вступления в силу соответствующих технических регламентов;

проектом Закона предусматривается новое определение наименований многих подлежащих лицензированию видов деятельности, направленное на исключение возможности произвольного толкования составляющих их содержание работ и услуг. Многие самостоятельные виды лицензируемой деятельности объединены по сферам экономической деятельности, в наименовании укрупненных по сферам деятельности видов лицензируемой деятельности указываются составляющие их работы и услуги. Исчерпывающие перечни таких работ и услуг будут устанавливаться в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности, утверждаемых Правительством РФ. Таким образом, при сокращении общего числа лицензируемых видов деятельности расширяется возможность выбора хозяйствующим субъектом конкретных работ и услуг, которые он планирует осуществлять при получении лицензии. Соот-

ветственно, сокращаются его издержки, связанные с необходимостью получения нескольких лицензий;

проектом Закона также вводятся нормы, направленные на совершенствование процедур лицензирования. В частности, устанавливается бессрочное действие лицензии, что позволит исключить процедуру продления срока ее действия и, соответственно, снизить финансовые и материальные издержки лицензиатов. При необходимости действие лицензии может быть прекращено по заявлению лицензиата. Лицензии, полученные до вступления в силу Закона, по истечении срока их действия по заявлению лицензиата станут бессрочными;

проектом предусматривается уточнение и дополнение понятийного аппарата. Вводится определение «место осуществления лицензируемого вида деятельности». При отсутствии четкого определения такого объекта в лицензию должны были быть вписаны все объекты, на которых или в которых осуществлялись лицензируемые виды деятельности. Требование о внесении таких объектов в документ, подтверждающий наличие лицензии, и необходимость его переоформления при изменении адресов этих объектов приводили к тому, что в данном документе указывались в том числе здания и сооружения, не принадлежащие лицензиату и на которых (в которых) он только оказывал услуги (например, оказание услуг охраны или транспортных услуг). В целях исключения указанной правовой коллизии проектом Закона предусмотрено, что в лицензию могут быть вписаны только объекты, принадлежащие лицензиату на любом законном основании и имеющие почтовый адрес, а также к ним должны быть установлены лицензионные требования;

в проекте Закона реализуются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁵ в части установления особенностей организации и проведения лицензионного контроля. Предметом лицензионного контроля устанавливается определение возможности соблюдения соискателем лицензии лицензионных условий, лицензиатом – соблюдения лицензионных требований. Лицензиат в плановом порядке будет проверяться по истечении одного года со дня принятия решения о выдаче ему лицензии, поскольку именно в первый год велики риски нанесения им ущерба при осуществлении лицензируемого вида деятельности. В дальнейшем лицензиат будет проверяться в обычном порядке – по истечении трех лет со дня окончания последней плановой проверки;

проектом Закона установлен перечень прав и обязанности должностных лиц лицензирующих органов, а также предусмотрено, что в случае несоблюдения своих обязанностей данные лица несут ответственность в соответствии с законодательством РФ;

в целях упрощения документооборота при лицензировании проектом Закона предусматривается, что с 1 января 2011 г. соискатель лицензии и лицензиат будут вправе направлять в лицензирующий орган заявления и документы для получения и переоформления лицензии, а также получать уведомления и другие документы, направление которых предусмотрено проектом Закона, в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в порядке, установленном Правительством РФ;

с 1 января 2011 г. лицензирующий орган должен осуществлять в электронной форме некоторые процедуры лицензирования, например получение заключений федеральных органов исполнительной власти, предоставление которых предусмотрено законодательством РФ, формирование лицензионного дела, реестра лицензий, информационного ресурса по вопросам лицензирования;

в целях своевременного выявления проблем лицензирования проектом Закона предусматривается проведение ежегодного мониторинга эффективности лицензионной деятельно-

²⁵ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

сти органов государственной власти на основе единых показателей эффективности и методики их расчета;

проект Закона направлен на упорядочение системы лицензирования на территории РФ, исключение возможности применения множества правовых норм, регламентирующих процедуры лицензирования. Принятие Закона позволит сократить масштабы административного влияния на предпринимательскую деятельность, связанного с лицензированием;

дополнительных расходов федерального бюджета, необходимых для реализации предусматриваемых проектом Закона положений, не потребуется.

За время действия комментируемого Закона в его положения вносились изменения более чем 40 законодательными актами. Наиболее значимые изменения, носящие концептуальный характер, внесены Законом 2019 г. № 478-ФЗ в рамках внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности (изменения вступили в силу с 1 января 2021 г.) и Законом 2021 г. № 170-ФЗ в связи с принятием Закона 2020 г. о государственном контроле (подавляющая часть изменений вступила в силу с 1 марта 2022 г.).

Законом 2019 г. № 478-ФЗ в рамках внедрения реестровой модели предоставления государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности внесены изменения в ряд законодательных актов РФ. В пояснительной записке к проекту указанного Закона отмечалось следующее:

законопроект разработан в целях совершенствования лицензионной деятельности в России в части перевода лицензирования в электронную форму. Законопроект предусматривает внедрение «реестровой модели» в сфере лицензирования отдельных видов деятельности. В частности, предполагается отказ от предоставления лицензий в бумажном виде в пользу внесения записи о предоставлении лицензии в реестр лицензий. Ознакомление заинтересованных лиц с фактом наличия у заявителя лицензии осуществляется посредством обращения к соответствующим реестрам лицензий, которые являются открытыми и общедоступными;

действующими положениями ст. 21 комментируемого Закона предусмотрен свободный доступ к сведениям, содержащимся в реестрах лицензий. При этом данным Законом установлено, что свободный доступ к сведениям, содержащимся в реестрах лицензий, ограничивается в интересах сохранения государственной или служебной тайны в соответствии с законодательством РФ. Законопроект не предполагает раскрытия каких-либо иных сведений, помимо информации, предусмотренной комментируемым Законом;

принятие проекта федерального закона позволит значительно упростить процедуры лицензирования и получения информации о лицензировании для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также приведет к уменьшению документооборота в данной сфере. При этом за получение выписки из реестра лицензий в виде электронного документа предлагается не взимать государственную пошлину.

Законом 2021 г. № 170-ФЗ в связи с принятием Закона 2020 г. о государственном контроле (данный Закон заменил собой Закон 2008 г. о защите прав при осуществлении государственного контроля) внесены изменения в ряд законодательных актов РФ. В отношении изменений, внесенных в комментируемый Закон, разработчиками их проекта отмечалось следующее:

в целях адаптации к новым подходам государственного контроля (надзора) вносятся изменения в комментируемый Закон. С учетом сфер действия Закона 2008 г. о защите прав при осуществлении государственного контроля и Закона 2020 г. о государственном контроле положения законопроекта в сфере лицензирования направлены на систематизацию действующего отраслевого законодательства, предусматривающего осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением лицензионных требований;

продолжает осуществляться в соответствии с нормами Закона 2008 г. о защите прав при осуществлении государственного контроля государственный контроль (надзор) в отношении семи лицензируемых видов деятельности, государственный контроль (надзор) в отношении одного лицензируемого вида деятельности (частная охранная деятельность) осуществляется в соответствии с отраслевым законодательством;

государственный контроль (надзор) в отношении остальных предусмотренных комментируемым Законом лицензируемых видов деятельности осуществляется в соответствии с Законом 2020 г. о государственном контроле. При этом в отношении 18-ти лицензируемых видов деятельности осуществляется самостоятельный федеральный государственный лицензионный контроль, в отношении остальных лицензируемых видов деятельности проверка соблюдения лицензионных требований осуществляется в рамках отдельных видов федерального государственного контроля (надзора) в соответствии с федеральными законами о видах контроля;

к главным изменениям, в частности, относится замена оценкой соответствия лицензионным требованиям, проводимой в качестве государственной услуги, внеплановой проверки соискателя лицензии или в случае изменения условий лицензии лицензиата. Данное изменение обусловлено тем, что осуществление контрольных (надзорных) мероприятий предполагается в отношении лиц уже на стадии осуществления ими конкретной деятельности. Вместе с тем, оценка соблюдения лицензионных требований при получении лицензии происходит до начала осуществления лицензируемого вида деятельности;

законопроект с учетом положений Закона 2020 г. о государственном контроле предусматривает возможность установления процедуры периодического подтверждения соответствия лицензиата лицензионным требованиям с исключением проведения в этом случае плановых проверок. Процедура периодического подтверждения соответствия предусмотрена в отношении пяти лицензируемых видов деятельности, среди которых производство лекарственных средств, деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, иные виды деятельности;

предлагаемые законопроектом изменения также направлены на развитие реестровой модели в сфере лицензирования. В частности предусматривается: замена процедуры переоформления лицензии на процедуру внесения изменений в реестр лицензий; переход на предоставление исключительно бесплатных электронных выписок из реестра лицензий; возможность принятия лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии в электронном формате посредством утверждения вносимой в реестр лицензии записи о предоставлении лицензии; возможность ведения лицензионного дела в электронном формате в информационной системе, в которой ведется реестр лицензий; возможность внесения изменений в реестр лицензий (например, в случае изменения адреса места нахождения лицензиата, номера телефона, адреса электронной почты и т. д.) посредством использования информационной системы, в которой ведется реестр лицензий, непосредственно лицензиатом;

законопроектом устанавливается приоритет электронной подачи в лицензирующий орган заявления о предоставлении лицензии, о внесении изменений в реестр лицензий;

принимая во внимание специфику лицензируемых видов деятельности, законопроектом уточняется понятие «место осуществления лицензируемого вида деятельности», поскольку такое место может идентифицироваться не только адресом, но и иными данными (например, кадастровый номер участка или координаты);

среди преимуществ, устанавливаемых законопроектом для соискателей лицензии и лицензиатов, предусматривается: возможность сокращения срока предоставления лицензии; предоставление лицензии в отношении части работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, если выявлено несоответствие соискателя лицензии лицензионным требова-

ниям в отношении отдельных из заявляемых работ, услуг; упрощенный для лицензиатов порядок внесения изменений в реестр лицензий в случае изменения наименования лицензируемого вида деятельности, перечня работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, а также в случае переименования географического объекта, переименования улицы, площади или иной территории, изменения нумерации, в том числе почтового индекса; возможность приостановления действия лицензии в части работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности и осуществляемых лицензиатом;

также предусматривается сохранение лицензии лицензиата в случае его реорганизации в форме присоединения к другому юридическому лицу;

необходимо отметить, что предусмотренные изменения направлены, в том числе, на реализацию мероприятий общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, одобренного на заседании Правительства РФ 23 сентября 2020 г., и предусматривающего снижение административной нагрузки для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере лицензирования;

положения законопроекта в сфере лицензирования затронут 52 лицензируемых вида деятельности, входящих в сферу действия комментируемого Закона, в том числе два вида деятельности, которые осуществляются органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с собственными полномочиями, а также четыре вида деятельности, которые осуществляются субъектами РФ в рамках исполнения ими переданных полномочий России;

применение законопроекта охватывает порядка 600 тысяч лицензий, выданных федеральными лицензирующими органами и лицензирующими органами исполнительной власти субъектов РФ. Наиболее массовыми сферами, которых коснутся положения законопроекта о лицензировании, являются образовательная деятельность (120 тыс. лицензий), медицинская деятельность (103,5 тыс. лицензий), перевозки пассажиров автомобильным транспортом (64,8 тыс. лицензий) и фармацевтическая деятельность (62,4 тыс. лицензий).

4 мая 2011 года
№ 99-ФЗ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

(в ред. Федеральных законов от 18 июля г. 2011 № 242-ФЗ, от 19 октября 2011 г. № 283-ФЗ, от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ, от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ, от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ, от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ, от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ, от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ, от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ, от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ, от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ, от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 263-ФЗ, от 27 октября 2015 г. № 292-ФЗ, от 30 декабря 2015 г. № 430-ФЗ, от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ, от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ, от 29 декабря 2017 г. № 451-ФЗ, от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ, от 29 июля 2018 г. № 249-ФЗ, от 3 августа 2018 г. № 316-ФЗ, от 3 августа 2018 г. № 323-ФЗ, от 30 октября 2018 г. № 386-ФЗ, от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ, от 15 апреля 2019 г. № 54-ФЗ, от 17 июня 2019 г. № 148-ФЗ, от 26 июля 2019 г. № 240-ФЗ, от 2 августа 2019 г. № 282-ФЗ, от 2 августа 2019 г. № 298-ФЗ, от 27 декабря 2019 г. № 478-ФЗ, от 27 декабря 2019 г. № 481-ФЗ от 27 декабря 2019 г. № 492-ФЗ, от 18 февраля 2020 г. № 21-ФЗ, от 31 июля 2020 г. № 270-ФЗ, от 30 апреля 2021 г. № 123-ФЗ, от 30 апреля 2021 г. № 128-ФЗ, от 26 мая 2021 г. № 156-ФЗ, от 11 июня 2021 г. № 168-ФЗ, от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ, от 2 июля 2021 г. № 349-ФЗ, от 6 декабря 2021 г. № 403-ФЗ и от 30 декабря 2021 г. № 490-ФЗ)

Глава 1

Общие положения

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности.

1.1. Действие положений настоящего Федерального закона распространяется на отношения, возникающие в связи с осуществлением Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» лицензирования космической деятельности.

2. Положения настоящего Федерального закона не применяются к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования:

- 1) использования атомной энергии;**
- 2) производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;**
- 3) деятельности, связанной с защитой государственной тайны;**
- 4) деятельности кредитных организаций;**
- 5) деятельность по проведению организованных торгов;**
- 6) видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;**
- 7) деятельности акционерных инвестиционных фондов, деятельности по управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами;**
- 8) деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;**
- 9) деятельности негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию;**
- 10) клиринговой деятельности;**
- 11) страховой деятельности;**
- 12) утратил силу;**
- 13) репозитарной деятельности;**
- 14) утратил силу;**
- 15) пользования недрами.**

3. Лицензирование указанных в части 2 настоящей статьи видов деятельности осуществляется в порядке, установленном федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующих сферах деятельности.

4. Особенности лицензирования, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии, могут устанавливаться федеральными законами, регулирующими осуществление следующих видов деятельности:

- 1) оказание услуг связи, телевизионное вещание и (или) радиовещание;**

2) частная детективная (сыскная) деятельность и частная охранная деятельность;

3) образовательная деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой частными образовательными организациями на территории инновационного центра «Сколково»);

4) предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами;

5) сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I–IV классов опасности;

6) деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами;

7) деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах;

8) деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры;

9) деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

4.1. Особенности лицензирования производства лекарственных средств в части приостановления или прекращения действия лицензии могут устанавливаться федеральным законом.

5. Положения настоящего Федерального закона применяются к отношениям, связанным с лицензированием медицинской деятельности и образовательной деятельности, осуществляемых организациями на территориях опережающего социально-экономического развития, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

6. Положения настоящего Федерального закона к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования деятельности организаций и их филиалов, расположенных на территории международного медицинского кластера и осуществляющих соответствующую направлениям деятельности международного медицинского кластера деятельность, применяются с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

7. Положения настоящего Федерального закона применяются к отношениям, связанным с лицензированием медицинской деятельности и образовательной деятельности, осуществляемых организациями на территории свободного порта Владивосток, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «О свободном порте Владивосток».

8. Положения настоящего Федерального закона применяются к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования медицинской, образовательной и иных видов деятельности организаций, расположенных на территории инновационного научно-технологического центра и осуществляющих соответствующую направлениям деятельности инновационного научно-технологического центра деятельность, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Комментарий к статье 1

1. В комментируемой статье определено содержание правового регулирования, осуществляемого комментируемым Законом. Иными словами, в этой статье определен предмет

регулирования данного Закона, или, как указано в названии статьи, – сфера применения данного Закона. С общетеоретических позиций определение предмета регулирования законодательного акта представляет собой определение общественных отношений, которые урегулированы нормами этого акта и которые в силу этого становятся правовыми отношениями. Как установлено в ч. 1 комментируемой статьи, комментируемый Закон регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. Сфера применения Закона 2001 г. о лицензировании была определена в п. 1 его ст. 1 практически точно так же, но с одним существенным отличием – в указанной норме говорилось о лицензировании только отдельных видов деятельности в соответствии с перечнем, предусмотренным п. 1 ст. 17 названного Закона. Соответственно, в ч. 1 комментируемой статьи говорится о едином унифицированном порядке лицензирования (см. введение).

Применение законодательства РФ о лицензировании отдельных видов деятельности на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя регламентировано ст. 12.2 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (статья введена Федеральным конституционным законом от 29 декабря 2014 г. № 20-ФКЗ)²⁶. Согласно ч. 1 и 2 указанной статьи:

на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя виды деятельности, указанные в ч. 1 ст. 12 комментируемого Закона, могут осуществляться с 1 июня 2015 г. исключительно юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензии на осуществление таких видов деятельности, выданные в порядке, установленном данным Законом, за исключением случая, предусмотренного ч. 2 данной статьи (ч. 1);

Правительство РФ вправе определить виды деятельности из числа указанных в ч. 1 ст. 12 комментируемого Закона, осуществление которых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя допускается с 1 июня 2015 г. без получения лицензии в соответствии с положениями данного Закона при условии представления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем уведомления об осуществлении соответствующего вида деятельности и соблюдения им при осуществлении данного вида деятельности временных обязательных требований, устанавливаемых уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Указанное правило не распространяется на вновь создаваемые медицинские организации и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельность (ч. 2 в ред. Федерального конституционного закона от 16 декабря 2019 г. № 5-ФКЗ²⁷).

В соответствии со ст. 12.2 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» издано Постановление Правительства РФ от 9 марта 2015 г. № 207 «О применении на территориях Республики Крым и г. Севастополя законодательства Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности и законодательства Российской Федерации о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля»²⁸, которым утверждены:

²⁶ pravo.gov.ru. 2014.21 марта, 29 декабря.

²⁷ pravo.gov.ru. 2019.16 декабря.

²⁸ pravo.gov.ru. 2015.11 марта.

Положение об особенностях применения положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при организации и проведении проверок соблюдения временных обязательных требований;

Правила представления уведомления об осуществлении видов деятельности из числа указанных в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», осуществление которых на территориях Республики Крым и г. Севастополя допускается с 1 июня 2015 г. без получения лицензии;

перечень видов деятельности из числа указанных в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», осуществление которых на территориях Республики Крым и г. Севастополя допускается с 1 июня 2015 г. без получения лицензии, а также федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на установление временных обязательных требований и перечня грубых нарушений временных обязательных требований, и органов государственной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением временных обязательных требований.

1.1. Часть 1.1 комментируемой статьи распространяет сферу действия комментируемого Закона на отношения, возникающие в связи с осуществлением ГК «Роскосмос» лицензирования космической деятельности. Данная часть введена с 26 апреля 2019 г. Федеральным законом от 15 апреля 2019 г. № 54-ФЗ²⁹, которым одновременно:

признан утратившим силу п. 12 ч. 2 комментируемой статьи, устанавливавший, что положения комментируемого Закона не применяются к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования космической деятельности. Данный пункт был введен Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ³⁰ в связи с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»³¹;

часть 1 ст. 12 комментируемого Закона дополнена пунктом 55, предусматривающим, что космическая деятельность подлежит лицензированию в соответствии комментируемым Законом;

часть 1 ст. 38 «Особенности осуществления деятельности, требующей специального разрешения (лицензии)» Федерального закона «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» изложена полностью в новой редакции, согласно которой: лицензии на осуществление космической деятельности, выданные Роскосмосом юридическим лицам, сохраняют свое действие, если срок их действия не истек до дня вступления в силу данного Закона; к отношениям, связанным с осуществлением космической деятельности в соответствии с указанными лицензиями, применяются положения комментируемого Закона; иные разрешительные документы, выданные Роскосмосом юридическим лицам, продолжают действовать в пределах установленных в них сроков, по истечении которых такие разрешительные документы выдаются ГК «Роскосмос» в установленном порядке.

2—4. Положения ч. ч. 2—8 комментируемой статьи определяют изъятия из сфер действия комментируемого Закона. Ранее в п. 2 ст. 1 Закона 2001 г. о лицензировании (здесь и далее в ред. Федерального закона от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ³²) устанавливалось, что из-под действия названного Закона выведены следующие виды деятельности:

деятельность кредитных организаций;

деятельность, связанная с защитой государственной тайны;

²⁹ pravo.gov.ru. 2019.15 апреля.

³⁰ pravo.gov.ru. 2015.13 июля.

³¹ pravo.gov.ru. 2015.13 июля.

³² СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 5918.

деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

деятельность в области связи;

биржевая деятельность;

деятельность в области таможенного дела;

нотариальная деятельность;

страховая деятельность;

деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг; осуществление внешнеэкономических операций;

приобретение оружия и патронов к нему;

использование результатов интеллектуальной деятельности лицами, обладающими правами на такое использование в силу федерального закона или договора;

использование орбитально-частотных ресурсов и радиочастот для осуществления телевизионного вещания и радиовещания (в том числе вещания дополнительной информации);

использование природных ресурсов, в том числе недр, лесов, объектов растительного и животного мира;

деятельность, работы и услуги в области использования атомной энергии;

деятельность инвестиционного фонда;

деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами;

деятельность специализированного депозитария инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;

деятельность негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию;

частная охранная деятельность;

частная детективная (сыскная) деятельность;

медицинская деятельность, осуществляемая негосударственными медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково».

При этом п. 3 указанной статьи предусматривал, что особенности лицензирования образовательной деятельности устанавливаются федеральными законами, регулирующими отношения в указанной сфере деятельности.

Как упоминалось выше (см. введение), разработчиками законопроекта, принятого в качестве комментируемого Закона, предлагалось при переходе к единому унифицированному порядку лицензирования, учитывая специфику осуществления лицензирования видов деятельности в отдельных сферах, в качестве переходного периода сохранить некоторые положения, обеспечивающие более плавный переход к общему порядку лицензирования в таких сферах: в частности, в шести сферах деятельности порядок лицензирования, установленный федеральными законами, регулирующими отношения в биржевой деятельности, страховой деятельности, деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, деятельности инвестиционных и негосударственных пенсионных фондов, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, сохраняется без изменений;

вместе с тем в семи сферах деятельности в отношении осуществления лицензирования в области использования атомной энергии, предоставления услуг связи, телевизионного и радиовещания, частной детективной (сыскной) деятельности и частной охранной деятельности, образовательной деятельности по реализации основных и дополнительных образовательных программ различного уровня и направленности, а также по реализации программ профессиональной подготовки в законах, регулирующих указанные отношения, могут быть установлены особенности лицензирования.

Однако в действующую редакцию комментируемой статьи вошли, во-первых, положения, определяющие перечень видов деятельности, к отношениям по лицензированию которых положения комментируемого Закона не применяются (ч. 2), с указанием на то, что лицензирование этих видов деятельности осуществляется в порядке, установленном федеральными законами, регулирующими отношения в соответствующих сферах деятельности (ч. 3), и, во-вторых, положения, определяющие перечень видов деятельности, особенности лицензирования которых, в том числе в части, касающейся порядка принятия решения о предоставлении лицензии, срока действия лицензии и порядка продления срока ее действия, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии (указание на аннулирование действия лицензии включено Федеральным законом от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ³³), могут устанавливаться федеральными законами, регулирующими осуществление этих видов деятельности.

В отношении законодательных актов федерального уровня, которыми регулируются отношения в сферах деятельности, перечисленных в ч. 2 комментируемой статьи, необходимо отметить следующее:

использование атомной энергии (п. 1) – Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»³⁴ (ст. 26 «Разрешения (лицензии) на право ведения работ в области использования атомной энергии»);

производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (п. 2) – Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (наименование в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 218-ФЗ)³⁵ (гл. III «Лицензирование деятельности по производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»);

деятельность, связанная с защитой государственной тайны (п. 3), – Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485—1 «О государственной тайне»³⁶ (ст. 27 «Допуск предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну»);

деятельность кредитных организаций (п. 4) – Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» (полностью изложен в новой редакции Федеральным законом от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ)³⁷ (гл. II «Порядок регистрации кредитных организаций и лицензирования банковских операций»);

деятельность по проведению организованных торгов (п. 5; до внесения Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ³⁸ изменения указывалось на деятельность по организации биржевой торговли, деятельность биржевых посредников и биржевых брокеров) – Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах»³⁹ (ст. 26 «Лицензирование деятельности по проведению организованных торгов»);

виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (п. 6) – Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»⁴⁰ (гл. 11 «Регулирование деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг»);

деятельность акционерных инвестиционных фондов, деятельность по управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударствен-

³³ pravo.gov.ru. 2014.15 октября.

³⁴ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

³⁵ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4566.

³⁶ РГ. 1993. 21 сентября. № 182.

³⁷ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357; СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

³⁸ pravo.gov.ru. 2011.22 ноября.

³⁹ pravo.gov.ru. 2011.22 ноября.

⁴⁰ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

ными пенсионными фондами (п. 7) – Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»⁴¹ (ст. 60.1 «Лицензирование деятельности акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев»), Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»⁴² (ст. 7.1 «Предоставление лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию» и 7.2 «Аннулирование лицензии»);

деятельность специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов (п. 8) – Федеральный закон «Об инвестиционных фондах», Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 60.1 «Лицензирование деятельности акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев»);

деятельность негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию (п. 9) – Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» (ст. 7.1 «Предоставление лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию» и 7.2 «Аннулирование лицензии»);

клиринговая деятельность (п. 10) – Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» (наименование в ред. Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 403-ФЗ)⁴³ (ст. 26 «Лицензирование клиринговой деятельности»);

страховая деятельность (и. 11) – Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015—1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (наименование в ред. Федерального закона от 31 декабря 1997 г. № 157-ФЗ)⁴⁴ (ст. 32 «Лицензирование деятельности субъектов страхового дела»);

репозитарная деятельность (и. 13, введен Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 430-ФЗ⁴⁵) – Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (гл. 11.1 «Регулирование репозитарной деятельности»);

пользование недрами (и. 15, введен Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 123-ФЗ⁴⁶) – Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395—1 «О недрах» (изложен Федеральным законом от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ полностью в новой редакции)⁴⁷ (ст. 11 «Лицензия на пользование недрами», 12 «Содержание лицензии на пользование недрами» и 12.1 «Оформление, государственная регистрация, выдача лицензии на пользование недрами, внесение изменений в лицензию на пользование недрами, переоформление лицензии на пользование недрами»).

Как говорилось выше, Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ в связи с принятием Федерального закона «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» ч. 2 комментируемой статьи была дополнена пунктом 12, в котором указывалось на отношения, связанные с осуществлением лицензирования космической деятельности; данный пункт признан утратившим силу Федеральным законом от 15 апреля 2019 г. № 54-ФЗ, которым введена ч. 1.1 комментируемой статьи.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 451-ФЗ⁴⁸ ч. 2 комментируемой статьи была дополнена пунктом 14, в котором указывалось на отношения, связанные с осуществлением лицензирования энергосбытовой деятельности. Данный пункт признан утратившим силу

⁴¹ СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562.

⁴² СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

⁴³ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904. pravo.gov.ru. 2015. 29 декабря.

⁴⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 4.

⁴⁵ pravo.gov.ru. 2015. 30 декабря.

⁴⁶ pravo.gov.ru. 2021. 30 апреля.

⁴⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 1. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁴⁸ pravo.gov.ru. 2017.29 декабря.

Федеральным Законом 2021 г. № 170-ФЗ, внесшим изменения в комментируемый Закон в связи с принятием Закона 2020 г. о государственном контроле

В отношении законодательных актов федерального уровня, которыми регулируются отношения в сферах деятельности, перечисленных в ч. 4 комментируемой статьи, необходимо отметить следующее:

оказание услуг связи, телевизионное вещание и (или) радиовещание (п. 1) – Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»⁴⁹ (гл. 6 «Лицензирование деятельности в области оказания услуг связи и оценка соответствия в области связи»), Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124—1 «О средствах массовой информации»⁵⁰(гл. III «Распространение массовой информации»);

частная детективная (сыскная) деятельность и частная охранная деятельность (п. 2) – Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487—1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»⁵¹ (ст. 6 «Предоставление лицензий частным детективам», разд. III «Частная охранная деятельность»);

образовательная деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой частными образовательными организациями (до внесения Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ⁵² изменения говорилось о негосударственных образовательных учреждениях) на территории инновационного центра «Сколково» (до внесения Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 298-ФЗ⁵³ изменения говорилось о деятельности, осуществляемой такими организациями, находящимися на указанной территории, а не о деятельности, осуществляемой такими организациями на указанной территории) (и. 3), – Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁵⁴ (ст. 91 «Лицензирование образовательной деятельности»), Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»⁵⁵ (ст. 4 «Особенности осуществления Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова и Санкт-Петербургским государственным университетом образовательной деятельности»). Отсутствие необходимости получения лицензий при осуществлении образовательной деятельности на территории инновационного центра «Сколково» предусмотрено в ч. 2 ст. 17 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»»⁵⁶;

предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами (п. 4, введен Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ⁵⁷) – ЖК РФ (разд. X «Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами»);

сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I–IV классов опасности (п. 5, введен Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ⁵⁸) – Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁵⁹ (ст. 9 «Лицензирование деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности»);

⁴⁹ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

⁵⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

⁵¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

⁵² pravo.gov.ru. 2013. 8 июля.

⁵³ pravo.gov.ru. 2019.2 августа.

⁵⁴ pravo.gov.ru. 2012. 30 декабря.

⁵⁵ СЗ РФ. 2009. № 46. Ст. 5418.

⁵⁶ СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

⁵⁷ pravo.gov.ru. 2014.22 июля.

⁵⁸ pravo.gov.ru. 2014.29 декабря.

⁵⁹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами (п. 6, введен Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 386-ФЗ⁶⁰) _ федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»⁶¹ (ст. 3.2 «Особенности лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами»);

деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах (п. 7, введен Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 270-ФЗ⁶²) – Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»⁶³ (ст. 3 «Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр»);

деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений (п. 8 и 9, введены Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 168-ФЗ⁶⁴) – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»⁶⁵ (ст. 24.1 «Особенности предоставления лицензий и ведения реестра лицензий на осуществление отдельных видов деятельности», 24.2 «Приостановление действия и аннулирование лицензии» и 24.3 «Дополнительные условия осуществления лицензионной деятельности»).

4.1. В части 4.1 комментируемой статьи предусмотрено, что особенности лицензирования производства лекарственных средств в части приостановления или прекращения действия лицензии могут устанавливаться федеральным законом.

Данная часть введена с 29 декабря 2020 г. Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 481-ФЗ⁶⁶, которым Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁶⁷ дополнен статьей 8.1, определяющей следующие особенности лицензирования производства лекарственных средств (фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола):

действие лицензии на производство лекарственных средств (фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола) приостанавливается в части права на производство фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола) лицензирующим органом в случаях, определенных статьей 20 комментируемого Закона, а также на срок приостановления действия лицензии на производство этилового спирта для производства фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола), выданной в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ч. 1);

действие лицензии на производство лекарственных средств (фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола) в части права на производство фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола) прекращается лицензирующим органом в случаях, определенных статьей 20 комментируемого Закона, а также с даты прекращения или аннулирования действия лицензии на производство этилового спирта для производства фармацевтической суб-

⁶⁰ pravo.gov.ru. 2018. 31 октября.

⁶¹ СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5555.

⁶² pravo.gov.ru. 2020. 31 июля.

^{63 65} СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 7.

⁶⁴ pravo.gov.ru. 2021. 11 июня.

⁶⁵ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁶⁶ pravo.gov.ru. 2019. 28 декабря.

⁶⁷ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

станции спирта этилового (этанола), выданной в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 1995 года N171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ч. 2).

5. Ч. 5 комментируемой статьи, введенная с 31 марта 2015 г. Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ⁶⁸, предписывает при применении положений комментируемого Закона к отношениям, связанным с лицензированием медицинской деятельности и образовательной деятельности, осуществляемых организациями на территориях опережающего социально-экономического развития, учитывать особенности, установленные Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁶⁹.

Речь идет о следующих особенностях осуществления медицинской деятельности и образовательной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, установленных названным Федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»:

Правительство РФ вправе утвердить особенности допуска лиц, получивших медицинское образование в иностранных государствах, к осуществлению медицинской деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, лицензирования медицинской деятельности, осуществляемой резидентом территории опережающего социально-экономического развития, а также применения порядка оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории опережающего социально-экономического развития (ч. 2 ст. 19);

в целях создания условий для применения лучших иностранных методов и стандартов образовательной деятельности, обучения сотрудников резидентов территории опережающего социально-экономического развития Правительство РФ вправе установить особенности лицензирования образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения и дополнительным профессиональным программам на территории опережающего социально-экономического развития, созданных на такой территории или являющихся резидентами территории опережающего социально-экономического развития (ст. 20).

6. В ч. 6 комментируемой статьи, введенной с 30 июня 2015 г. Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷⁰, предусмотрена необходимость при применении положений комментируемого Закона к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования деятельности организаций и их филиалов (указание на филиалы введено Федеральным законом от 26 июля 2019 г. № 240-ФЗ⁷¹), расположенных на территории международного медицинского кластера и осуществляющих соответствующую направлениям деятельности международного медицинского кластера деятельность, необходимость учета особенностей, установленных названным Законом.

Названный Федеральный закон «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает особенности: осуществления медицинской деятельности на территории международного медицинского кластера (ст. 13); привлечения к трудовой деятельности иностранных специалистов (ст. 14); технического регулирования на территории международного медицинского кластера

⁶⁸ pravo.gov.ru. 2014. 31 декабря.

⁶⁹ pravo.gov.ru. 2014.29 декабря.

⁷⁰ pravo.gov.ru. 2015. 30 июня.

⁷¹ pravo.gov.ru. 2019.26 июля.

(ст. 15); обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории международного медицинского кластера (ст. 16); регулирования градостроительной деятельности на территории международного медицинского кластера (ст. 17). Кроме того, названный Закон регламентирует признание на территории международного медицинского кластера разрешительной документации, документов об образовании и (или) о квалификации, выданных уполномоченными органами и организациями иностранного государства – члена ОЭСР (ст. 12).

7. Ч. 7 комментируемой статьи, введенная с 13 июля 2015 г. Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ⁷², аналогично ч. 5 данной статьи предписывает при применении положений комментируемого Закона к отношениям, связанным с лицензированием медицинской деятельности и образовательной деятельности, осуществляемых организациями на территории свободного порта Владивосток, учитывать особенности, установленные Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»⁷³.

Речь идет о следующих особенностях осуществления медицинской деятельности и образовательной деятельности на территории свободного порта Владивосток, установленных названным Федеральным законом «О свободном порте Владивосток» (эти особенности в точности аналогичны тем, о которых говорится в ч. 5 комментируемой статьи):

Правительство РФ вправе утвердить особенности допуска лиц, получивших медицинское образование в иностранных государствах, к осуществлению медицинской деятельности на территории свободного порта Владивосток, лицензирования медицинской деятельности, осуществляемой резидентом свободного порта Владивосток, а также применения порядка оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории свободного порта Владивосток (ч. 2 ст. 17);

в целях создания условий для применения лучших иностранных методов и стандартов образовательной деятельности, обучения сотрудников – резидентов свободного порта Владивосток Правительство РФ вправе установить особенности лицензирования образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения и дополнительным профессиональным программам на территории свободного порта Владивосток, созданных на такой территории или являющихся резидентами свободного порта Владивосток (ст. 18).

8. В ч. 8 комментируемой статьи предписано учитывать особенности, установленные Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷⁴ (этим Законом и введена данная часть с 10 августа 2017 г.), при применении положений комментируемого Закона к отношениям, связанным с осуществлением лицензирования медицинской, образовательной и иных видов деятельности организаций, расположенных на территории инновационного научно-технологического центра и осуществляющих соответствующую направлениям деятельности инновационного научно-технологического центра деятельность.

Особенности осуществления медицинской деятельности и образовательной деятельности на территории инновационного научно-технологического центра установлены положениями ст. 21 Федерального закона «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, указанной статьей наряду с прочим предусмотрено следующее:

медицинская деятельность на территории инновационного научно-технологического центра осуществляется медицинскими организациями и другими организациями, входящими

⁷² pravo.gov.ru. 2015.13 июля.

⁷³ pravo.gov.ru. 2015.13 июля.

⁷⁴ pravo.gov.ru. 2017. 30 июля.

в частную систему здравоохранения, без получения ими лицензий на соответствующие виды деятельности в случае, если это предусмотрено правилами проекта (ч. 1);

образовательная деятельность на территории инновационного научно-технологического центра осуществляется инициатором проекта (ч. 2);

образовательную деятельность на территории инновационного научно-технологического центра помимо инициатора проекта вправе осуществлять иные организации, осуществляющие образовательную деятельность, в том числе без получения ими лицензий на осуществление образовательной деятельности и проведения государственной аккредитации реализуемых основных образовательных программ, если это предусмотрено правилами проекта (ч. 3).

Статья 2. Цели, задачи лицензирования отдельных видов деятельности и критерии определения лицензируемых видов деятельности

1. Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

2. Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями (далее – юридическое лицо, индивидуальный предприниматель) требований, которые установлены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

3. К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение указанного в части 1 настоящей статьи ущерба и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Комментарий к статье 2

1. Комментируемая статья определяет цели, задачи лицензирования отдельных видов деятельности и критерии определения лицензируемых видов деятельности. Закон 2001 г. о лицензировании в рамках такой регламентации только определял критерии определения лицензируемых видов деятельности, указывая в ст. 4, что к лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов России и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

В основе данного регулирования лежит норма ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. На это прямо указывалось в Определении КС РФ от 25 февраля 2010 г. № 375-О-О⁷⁵, которым отказано в принятии к рассмотрению жалобы на изложенную выше ст. 4 Закона 2001 г. о лицензировании. В этой жалобе заявитель оспаривал конституционность указанной статьи в той части, в какой она относит к лицензируемым те виды деятельности, осуществление которых может повлечь нанесение ущерба правам, закон-

⁷⁵ СПС.

ным интересам и здоровью граждан, поскольку полагал, что данные критерии носят неопределенный характер и позволяют относить к лицензируемым любые виды деятельности.

В качестве целей осуществления лицензирования отдельных видов в ч. 1 комментируемой статьи названо предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Наряду с этим данная часть устанавливает, что осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

Данные положения реализуют приведенную выше конституционную норму, закрепляющую цели, для достижения которых права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом.

2. Ч. 2 комментируемой статьи называет задачи лицензирования отдельных видов деятельности – это предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями (при этом в юридико-технических целях введены обозначения: «юридическое лицо» и «индивидуальный предприниматель») требований, которые установлены комментируемым Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

В данной части также установлено, во-первых, что соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии и, во-вторых, что их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Эти требования являются основой для установления лицензионных требований, понятие которых определено в п. 7 ст. 3 комментируемого Закона как совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства РФ и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования. В комментарии к данной статье указывалось, что Закон 2001 г. о лицензировании использовал понятие «лицензионные требования и условия», определяемое в п. 1 его ст. 2 как совокупность установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности.

Рассматривая задачи лицензирования отдельных видов деятельности, представляется уместным упомянуть об ответственности за нарушения законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности. С учетом положений ч. 1 комментируемой статьи в Определении КС России от 10 октября 2019 г. № 2685-О⁷⁶ отмечено, что осуществление деятельности, подлежащей лицензированию, без лицензии означает создание рисков для указанных в данной части ценностей, охраняемых Конституцией РФ и законом, что само по себе предполагает возможность установления публично-правовой ответственности за такую деятельность.

Уголовная ответственность установлена положениями ст. 171 «Незаконное предпринимательство» УК РФ за: осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или без лицензии либо без аккредитации в национальной системе аккредитации или аккредитации в сфере технического осмотра транспортных средств в случаях, когда такие лицензия, аккредитация в национальной системе аккредитации или аккредитация в сфере технического осмотра транспортных средств обязательны, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, за исключением случаев, предусмотренных статьей 171.3 данного Кодекса (ч. 1, диспози-

⁷⁶ СПС.

ция в ред. Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 207-ФЗ⁷⁷); то же деяние: а) совершенное организованной группой; б) сопряженное с извлечением дохода в особо крупном размере (ч. 2, диспозиция в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ⁷⁸). Исходя из примечания к ст. 170.2 УК РФ крупным размером признается стоимость в сумме, превышающей 2 миллиона 250 тысяч рублей, а особо крупным – 9 миллионов рублей.

Отдельно установлена уголовная ответственность за осуществление соответствующих видов деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), ст. 171.3 «Незаконное производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», ст. 172 «Незаконная банковская деятельность» и ст. 235.1 «Незаконное производство лекарственных средств и медицинских изделий» УК РФ.

В Постановлении Пленума ВС РФ от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» (наименование в ред. Постановления Пленума ВС РФ от 7 июля 2015 г. № 32)⁷⁹ даны разъяснения в целях обеспечения правильного применения законодательства об уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности, предусмотренные ст. 171 УК РФ.

Административная ответственность установлена положениями ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» КоАП РФ за: осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна) (ч. 2); осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) (ч. 3, диспозиция в ред. Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 408-ФЗ⁸⁰); осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) (ч. 4). Согласно примечанию 1 к названной статье (в ред. Федерального закона от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ⁸¹), понятие грубого нарушения устанавливается Правительством РФ в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.

КоАП РФ также содержит ряд статей, отдельно устанавливающих административную ответственность за осуществление соответствующих видов деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна). Наряду с этим данный Кодекс включает в себя ст. 19.20 «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)».

3. В ч. 3 комментируемой статьи в рамках установления критериев определения лицензируемых видов деятельности предусмотрено, что к лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь нанесение указанного в ч. 1 данной статьи ущерба и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Как упоминалось выше (см. введение), иными методами регулирования, нежели лицензирование, являются в том числе аккредитация, аттестация специалистов, контроль и надзор за соблюдением требований технических регламентов, включая обязательную сертификацию и декларирование соответствия продукции. Именно в связи с наличием иных методов регулирования в комментируемом Законе перечень лицензируемых видов деятельности сокращен по сравнению с Законом 2001 г. о лицензировании.

⁷⁷ pravo.gov.ru. 2019.26 июля.

⁷⁸ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

⁷⁹ ПГ. 2004. 7 декабря. № 271; 2015.13 июля. № 151.

⁸⁰ pravo.gov.ru. 2015.29 декабря.

⁸¹ pravo.gov.ru. 2015. 8 июня.

Особо следует упомянуть о таком методе регулирования, как саморегулирование, понятие которого определено в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁸², – это самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

В Постановлении КС РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П⁸³ сформулирована следующая правовая позиция в отношении этого метода регулирования:

Законом 2001 г. о лицензировании необходимость лицензирования деятельности арбитражных управляющих не предусматривается. Соответственно, в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»⁸⁴ лицензирование как форма государственного регулирования деятельности арбитражных управляющих заменена на иной альтернативный механизм обеспечения стандартов профессиональной деятельности, предполагающий обязательность их членства в одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. В такой замене проявляется конституционный принцип соразмерности в правовом регулировании экономической деятельности;

создание саморегулируемых организаций арбитражных управляющих практически одновременно с отказом от лицензирования деятельности арбитражных управляющих означает, что государство переложило на эти организации часть своих публично-правовых функций. Такой подход напрямую связан с проводимой в Российской Федерации административной реформой, среди приоритетных направлений которой, согласно Указу Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»⁸⁵, – ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регламентирования, а также развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики.

Как отмечалось в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р⁸⁶, оптимизация государственных функций связана со стимулированием развития саморегулирования; с 1 января 2006 г. пять видов лицензирования заменены обязательным членством в саморегулируемых организациях; всего в России по состоянию на апрель 2011 г. создано более 750 саморегулируемых организаций, охватывающих более 20 видов предпринимательской и профессиональной деятельности, государственную регистрацию которых осуществляют семь федеральных органов исполнительной власти; при этом требование об обязательном членстве субъектов бизнеса в соответствующих саморегулируемых организациях установлено в восьми видах предпринимательской и профессиональной деятельности.

На то, что названным выше Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики определено в качестве приоритетного направления административной реформы, обращено внимание в Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, утв. распоряжением Правительства РФ от 30

⁸² СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

⁸³ СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

⁸⁴ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

⁸⁵ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

⁸⁶ СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

декабря 2015 г. № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования»⁸⁷. При этом также упомянуто о следующем:

согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, одним из направлений работы в рамках административной реформы являются разработка и принятие нормативных правовых актов РФ, упраздняющих избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти, позволяющими передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций у органов исполнительной власти;

⁸⁷ pravo.gov.ru. 2016. 8 января.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.