

## **Статья 2. Основные понятия**

**В целях настоящего Федерального закона применяются следующие основные понятия:**

**лицензия — специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю;**

**лицензируемый вид деятельности — вид деятельности, на осуществление которого на территории Российской Федерации требуется получение лицензии в соответствии с настоящим Федеральным законом;**

**лицензирование — мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности ли-**

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888 (с послед. изм.).

<sup>2</sup> БНА. 2006. № 26.

лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании;

(в ред. Федерального закона от 02.07.2005 № 80-ФЗ)

**лицензионные требования и условия** — совокупность установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности;

**лицензирующие органы** — федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие лицензирование в соответствии с настоящим Федеральным законом;

**лицензиат** — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление конкретного вида деятельности;

**соискатель лицензии** — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обратившиеся в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии на осуществление конкретного вида деятельности;

**реестр лицензий** — совокупность данных о предоставлении лицензий, переоформлении документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлении и возобновлении действия лицензий и об аннулировании лицензий.

1. Комментируемая статья определяет основные понятия терминов, используемых в комментируемом законе. Данный подход законодателя к раскрытию сущности понятийного аппарата представляется оправданным, поскольку используемый законодателем технико-юридический прием позволяет правоприменителям более четко понять и уяснить для себя суть юридических терминов и механизмов, избежать разночтений и необоснованно широкого толкования перечисленных в комментируемой статье понятий. По сравнению с ранее действовавшим лицензионным законодательством в комментируемом законе успешно предпринята попытка унифици-

ровать разрозненные нормы о лицензировании и дать им законодательное закрепление, однако в научной литературе выдвигаются иные точки зрения на понятия, определенные в рассматриваемом нормативном акте, которые и будут проанализированы в рамках данного комментария. При этом не следует забывать, что несмотря на всю научную обоснованность выводов ученых, их нельзя принимать за постулаты, поскольку в Российской Федерации высшую юридическую силу имеют федеральные законы (ст. 15 Конституции РФ) и в правоприменительной деятельности следует исходить из положений действующего законодательства, а мнения ученых должны учитываться законодателем при разработке проектов нормативно-правовых актов.

2. Итак, основополагающим понятием как комментируемого закона, так и всей системы лицензирования является термин «лицензия». Анализ приведенного в абз. 2 комментируемой статьи **понятия лицензии** позволяет выделить **ее существенные признаки**.

Во-первых, **лицензия** — это специальное разрешение. Дискуссии в науке и практике вызывает смешение и неоднозначное использование в законодательстве таких понятий, как «разрешение», «специальное разрешение», «лицензия», что наблюдается и в комментируемом законе. Проблема их соотношения имеет не только теоретическое значение, на практике возникают разного рода разногласия в связи с их применением<sup>1</sup>. В данном случае для уяснения смысла и содержания вышеприведенных понятий, как правило, обращаются к этимологическому толкованию терминов. Так, в толковом словаре С.И. Ожегова предлагается два варианта толкования термина «разрешение»: это либо право на совершение чего-нибудь, либо документ, удостоверяющий право, а термин «лицензия» определяется через понятие «разрешение»<sup>2</sup>. Анализ действующего законодательства также показывает, что под разрешением понимается право, возможность, основание для деятельности, подтверждение права<sup>3</sup>, а ли-

<sup>1</sup> См.: *Спектр Е.И.* Лицензирование в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 2007.

<sup>2</sup> См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. М., 1986. С. 389, 442.

<sup>3</sup> См.: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М., 2006. С. 210.

цензия трактуется либо как специальное разрешение, либо как документ, предоставляющий право. Как следует из вышеизложенного, понятие «лицензия» определяется через термин «разрешение», являясь одной из форм выражения последнего, поскольку понятие «разрешение» является более широким и включает в себя государственную регистрацию (юридических и физических лиц, недвижимости), сертификацию, стандартизацию, аккредитацию, аттестацию и т.д. Будучи одним из методов государственного воздействия на общественные отношения, разрешение представляет собой юридическое согласие государства совершать те или иные юридически значимые действия в условиях, предусмотренных данной нормой, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению<sup>1</sup>.

В силу того, что разрешение — это право на совершение чего-либо, возникает еще один дискуссионный вопрос: чем же все-таки является лицензия — разрешением или правом? С одной стороны, получив лицензию, лицензиат приобретает право на осуществление определенного вида деятельности. С другой стороны, это «право» ограничено существенными требованиями и условиями, установленными лицензионным законодательством, и, следовательно, в данном случае стоит говорить уже не о праве, а именно о разрешении: совершении лицензионных видов деятельности при условии соблюдения лицензионных требований. В пользу «разрешения» говорят и другие факты: властный характер лицензионных правоотношений, поскольку выдача лицензии осуществляется специально уполномоченным органом исполнительной власти — лицензирующим органом, срок действия лицензии, по истечении которого право осуществления определенного вида деятельности прекращается, возможность приостановления и аннулирования лицензии. Таким образом, представляется, что лицензия — это все же специальный вид разрешения. При этом сам термин «разрешение» следует трактовать не как право в целом, а именно как право на совершение чего-либо.

Следует также обратить внимание, что исходя из законодательной трактовки термина «лицензия» данное разрешение теперь не яв-

---

<sup>1</sup> См.: *Спектр Е.И.* Лицензирование в Российской Федерации: правовое регулирование.

ляется документом в прямом смысле этого слова, в связи с чем в комментируемом законе стали фигурировать документы, подтверждающие наличие лицензии (см. комментарий к ст. 10 закона). Однако, вероятно, такая трактовка термина «лицензия» не прижилась, поскольку кроме как в рассматриваемом нормативном акте оно не встречается даже в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности, принятых на основе этого закона; в них речь, как правило, идет о выдаче лицензии, а не документа, подтверждающего ее наличие<sup>1</sup>.

Во-вторых, лицензия выдается на осуществление конкретного вида деятельности. Впервые по сравнению с ранее действовавшим лицензионным законодательством в п. 1 ст. 17 комментируемого закона определены виды деятельности, для осуществления которых необходимо получения лицензии. При этом в определении специально подчеркивается, что лицензия выдается на каждый **конкретный** вид деятельности, иными словами, каждому конкретному виду деятельности соответствует отдельная лицензия и осуществление другого вида деятельности, не предусмотренного в уже имеющейся лицензии, не допускается и влечет за собой негативные последствия в виде привлечения к ответственности.



Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа 14 августа 2008 г. рассмотрено дело № А26-711/2008<sup>2</sup> о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ ООО «АТП» по фактам оказания сторонним организациям услуг по предрейсовому медицинскому осмотру водителей при отсутствии лицензии на осуществление медицинской деятельности. Необходимость лицензирования работ и услуг по медицинским осмотрам (предрейсовым, послерейсовым) установлена п. 4 Положения о лицензировании медицинской деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. № 30<sup>3</sup>. Руководствуясь положениями названного нормативного акта, ФАС Северо-Западного округа признал, что

<sup>1</sup> См.: Багандов А.А. Особенности осуществления лицензирующими органами правореализующей деятельности и лицензионный контроль // Законодательство и экономика. 2006. № 1.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 656.

действия ООО «АТП» по оказанию медицинских услуг без соответствующей лицензии правомерно квалифицированы по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ.

В-третьих, лицензия предполагает **наличие особых — лицензионных условий и требований**, которые должен соблюдать лицензиат. Следовательно, предполагается, что у лицензиата имеются реальные возможности и предпосылки для осуществления конкретного вида деятельности, что, в свою очередь, является гарантией качества оказываемых услуг и осуществления соответствующего вида деятельности (более подробно об этом см. комментарии к абз. 5 комментируемой статьи и п. 1 ст. 7 закона).

В-четвертых, такое разрешение выдается только **лицензирующим органом юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям**. Особый субъектный состав лицензионных правоотношений означает, что осуществление лицензионного вида деятельности становится возможным, если лицензия выдана именно специально уполномоченным на выдачу таких лицензий органом, так называемым лицензирующим органом (подробнее см. комментарий к абз. 6 рассматриваемой статьи). Физические лица также выведены из сферы действия комментируемого закона, поскольку они не относятся к субъектам предпринимательской деятельности и комментируемый закон не предусматривает возможности лицензирования деятельности физических лиц, не имеющих статуса индивидуальных предпринимателей.

**3. Лицензируемый вид деятельности** — это прежде всего вид деятельности, закрепленный в комментируемом законе, а именно в п. 1 ст. 17. Как известно, такое положение дел существовало не всегда. История лицензирования в России столкнулась с проблемами, когда виды деятельности, подлежащие лицензированию, определялись множеством нормативных актов, в том числе и ведомственных, что породило хаос и практически тотальное лицензирование всех видов деятельности. Быстрое увеличение числа лицензируемых видов деятельности связывают с постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 492 «О полномочиях органов исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов федерального значения по

лицензированию отдельных видов деятельности»<sup>1</sup>, которым в процесс расширения сферы лицензирования были вовлечены субъекты Российской Федерации, что позволило за короткий срок довести список лицензируемых видов деятельности до 1143<sup>2</sup>. (подробнее об этом см. комментарий к п. 1 ст. 1 закона). Учитывая негативный опыт, законодатель пришел к единственно правильному решению — закреплению всех видов деятельности, подлежащих лицензированию, в одном нормативном акте федерального уровня, причем перечень этот является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит, все изменения и дополнения в это переченъ могут быть внесены только путем принятия федерального закона.

Решение о введении режима лицензирования какой-либо деятельности на основе определенных критериев должно приниматься законодателем не автоматически, а при условии невозможности обеспечить в полной мере защиту возникающих при этом публичных интересов иными средствами государственного контроля.

В правовой литературе в качестве критериев лицензирования отдельных видов деятельности предлагается выделять три основания, в соответствии с которыми определенная деятельность подлежит лицензированию:

- деятельность является опасной для неограниченного круга лиц, не участвующих в ее осуществлении;
- деятельность вовлекает в свою сферу неограниченный круг участников;
- деятельность является слишком доходной и подлежит повышенному налогообложению и дополнительному контролю в этой связи<sup>3</sup>.

В основу решения вопроса о применении рассматриваемого государственного инструмента должен быть положен принцип — лицензировать только то, что нельзя не лицензировать. Такой вывод вытекает и из основного назначения лицензирования, состоящего

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 2 (утратило силу).

<sup>2</sup> См.: Осокин А. Премьер обещает, что лицензий будет меньше // Коммерсант. 1994. № 48. С. 32.

<sup>3</sup> См.: Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 16.

в установлении особого государственного контроля за осуществлением таких видов предпринимательства, которые в силу присущих им особенностей сопряжены с реализацией публичных интересов<sup>1</sup>. Так, к примеру, комментируемым законом не предусмотрена необходимость лицензирования деятельности арбитражных управляющих, в связи с чем в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>2</sup> 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 этой замене проявляется конституционный принцип соразмерности в правовом регулировании экономической деятельности. Такой подход напрямую связан с проводимой в Российской Федерации административной реформой, среди приоритетных направлений которой согласно Указу Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»<sup>3</sup> ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования<sup>4</sup>.

Важен еще один момент, на который обращает внимание законодатель: это вид деятельности, на который требуется получение лицензии **только на территории Российской Федерации**. Соответственно, совсем не обязательно, что за пределами российского государства на этот же вид деятельности потребуются лицензии, впрочем, как и наоборот, не факт, что вид деятельности, отнесенный законодательством иностранного государства к лицензируемым, будет подлежать лицензированию в России.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Ионова Ж.А.* Правовые проблемы лицензирования предпринимательства // Правоведение. 1996. № 3. С. 97.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190 (с послед. изм.).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона „О несостоятельности (банкротстве)“ в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // РГ. 2005. 28 дек.

4. Понятие «лицензирование» относительно недавно введено в обиход отечественной административно-правовой науки и науки предпринимательского права. В Российской империи методы лицензирования применялись в период так называемой континентальной блокады (1811–1812 гг.), когда была ограничена внешнеторговая деятельность Англии и Россия выдавала лицензии для торговли с Англией, так называемые льготные письма. Однако эта мера была временной и в большей степени носила политический характер, чем экономико-правовой. В советском государстве применение методов лицензирования было весьма ограниченным. В сфере экспортно-импортной деятельности выдача лицензий Министерством внешней торговли СССР и последующее заключение договоров государственными торговыми организациями представляли собой одну из форм реализации монополии внешней торговли. В качестве второй разновидности лицензирования, предусмотренной советской правовой системой, можно было рассматривать выдачу разрешения на использование изобретения или иного технического достижения, предоставляемого на основании лицензионного договора<sup>1</sup>. И только в современной России сформировался институт лицензирования как таковой.

Вероятно, в силу того, что этот институт сравнительно «молодой», до настоящего времени так и **не сложился единый подход к пониманию сущности лицензирования**. Не разрешил ситуацию и комментируемый закон. Предлагаемое законодателем определение термина «лицензирование» по сути представляет собой перечень действий, осуществляемых лицензионными органами в рамках рассматриваемого нормативного акта, что вряд ли оправдано, поскольку для раскрытия сущности явления необходим комплексный подход к исследуемой проблеме. Как представляется, необоснованно сводить суть лицензирования только лишь к совокупности действий органов государства, умаляя ценность данного правового института как формы государственного управления. Такая позиция законодателя подверглась критике и в научной литературе.

---

<sup>1</sup> См.: Гуцин А.В. Лицензирование предпринимательской деятельности // Вестник МГИУ. 2003. Вып. 3. С. 79.

В юридической литературе даются различные определения лицензирования. Одни авторы под лицензированием понимают деятельность соответствующих государственных органов, связанную с выдачей лицензий и контролем за соблюдением лицензионных требований<sup>1</sup>. Другие рассматривают лицензирование как способ государственного регулирования экономической деятельности, который заключается в установлении правового режима осуществления его отдельных видов только при наличии специальных разрешений (лицензий), выдаваемых уполномоченными органами при наличии определенных условий<sup>2</sup>; или как правовой режим начала и осуществления отдельных, признанных законодательством видов предпринимательской деятельности, предполагающий: государственное подтверждение и определение пределов права на ведение хозяйственной деятельности; государственный контроль за осуществлением деятельности; возможность прекращения деятельности по особым основаниям органами государства<sup>3</sup>. Третьи определяют, что лицензирование — это урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие между компетентным государственным органом и хозяйствующим субъектом по поводу получения, продления, отзыва специального разрешения (лицензии) на занятие определенным видом деятельности, правовыми последствиями которых являются соответственно возникновение, продление или прекращение специальной правоспособности юридического лица или индивидуального предпринимателя<sup>4</sup>. Как видно из приведенных дефиниций, единое мнение ученых по данной проблеме отсутствует: сущность лицензирования ставится в зависимость от того, с какой точки зрения этот термин исследуется. В связи с чем правоведа предлагают рассматривать термин «лицензирование» в различных аспектах:

---

<sup>1</sup> См.: *Воронов А.В., Трофименко И.Н.* Некоторые проблемы лицензирования // *Юридический мир*. 1998. № 12. С. 29.

<sup>2</sup> См.: *Ионова Ж.А.* Правовые проблемы лицензирования предпринимательства. С. 97–98.

<sup>3</sup> См.: *Олейник О.М.* Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности. С. 15.

<sup>4</sup> См.: *Хуторецкий Р.* Лицензирование в гражданском праве // *Право и жизнь*. 2000. № 29.

- как специфический вид деятельности компетентных органов. Данный аспект соответствует положениям комментируемого абзаца;
- как форму государственного управления, инструмент разрешительной государственной политики, определенный рычаг воздействия на деятельность предпринимателей при осуществлении ими отдельных видов деятельности;
- как правовой институт, поскольку весь механизм лицензирования регулируется правовыми нормами, следовательно, все отношения, возникающие в процессе получения, продления, отзыва лицензии и надзора за деятельностью лицензиата, являются правовыми, а совокупность правовых норм, регулирующих названные отношения, составляют правовой институт лицензирования<sup>1</sup>;
- как обязательное условие возникновения специальной правоспособности, дееспособности, деликтоспособности лицензиата в области осуществления лицензируемого вида деятельности<sup>2</sup>.

**5.** Положения абз. 5 комментируемой статьи позволяют определить характерные особенности лицензионных требований и условий.

Во-первых, они **устанавливаются положениями** о лицензировании конкретных видов деятельности. Следовательно, носят подзаконный характер, поскольку такие положения, как правило, разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и утверждаются постановлениями Правительства РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45 установлен перечень федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих проекты положений о лицензировании видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Например, проект положения о медицинской деятельности, осуществляемой организациями муниципальной и частной систем здравоохранения, за исключе-

---

<sup>1</sup> См.: Хуторецкий Р. Лицензирование в гражданском праве. С. 41.

<sup>2</sup> См.: Гуцин А.В. Лицензирование предпринимательской деятельности. С. 80.

нием деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи, разрабатывает Минздравсоцразвития России.

Во-вторых, **выполнение этих условий и требований обязательно** при осуществлении лицензируемого вида деятельности. Соблюдение лицензионных требований и условий представляет собой обязанность лицензиата, их несоблюдение влечет за собой применение мер административной, гражданско-правовой, а в некоторых случаях и уголовной ответственности.



Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, рассмотрев дело о привлечении ООО «Авангард-Авто» к ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), постановил, что основанием для привлечения ООО «Авангард-Авто» к административной ответственности послужил факт нарушения условий осуществления лицензируемой деятельности, выразившийся в перевозке пассажиров в нарушение установленного законодательством порядка (сверх количества мест для сидения, предусмотренных заводом-изготовителем)<sup>1</sup>.

В-третьих, такие требования и условия **распространяются исключительно на лицензиата**, а не на соискателя лицензии, от которого не допускается требовать представления документов, не предусмотренных комментируемым законом. Высказано мнение, что такой подход со стороны законодателя обусловлен необходимостью обеспечения свободы доступа лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в соответствующую сферу и (или) отрасль, что является обязательным условием добросовестной конкуренции. Исходя из логики норм комментируемого закона соискатель лицензии должен соответствовать лицензионным требованиям только в части, входящей в состав подаваемых им документов<sup>2</sup>.

Качественный и количественный состав лицензионных требований и условий в каждом конкретном случае зависит от специфики конкретного вида деятельности, подлежащего лицензированию.

<sup>1</sup> См.: Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 6 мая 2008 г. № Ф08-2304/2008-828А // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: *Спектр Е.И.* Лицензирование в Российской Федерации: правовое регулирование.

Данные требования и условия могут касаться объекта, с помощью которого осуществляется лицензируемый вид деятельности (например, для получения лицензии на занятие медицинской деятельностью необходимо наличие у соискателя лицензии (лицензиата) зданий, помещений, оборудования и медицинской техники), квалификации самого лицензиата и его сотрудников (например, наличие высшего профессионального (медицинского) образования, послевузовского или дополнительного профессионального (медицинского) образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет) (п. 5 Положения о лицензировании медицинской деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. № 30) и другие требования.

Важно, чтобы в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности были точно определены условия, которым должны соответствовать специалисты соискателя лицензии, его здания, оборудование и другие объекты. В этом случае в обязанности лицензирующего органа будет входить лишь проверка соответствия заявленных условий обязательным условиям, четко очерченным в нормативных актах, что способствует большей объективности. Когда же положение о лицензировании определенного вида деятельности не содержит конкретных требований к соискателю лицензии, но обязывает его представить информацию о квалификации своих работников или характеристиках оборудования, решение о выдаче лицензии зависит от субъективного мнения работников лицензирующего органа, что и представляет собой серьезное нарушение принципов законности и соблюдения прав человека<sup>1</sup>.

**6. Лицензирование видов деятельности, определенных в комментируемом законе, осуществляется органами исполнительной власти двух уровней:** федерального и регионального.

**Перечень федеральных органов исполнительной власти,** осуществляющих лицензирование, утвержден постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45. К ним относятся: Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны,

---

<sup>1</sup> См.: Багандов А.А. Особенности осуществления лицензирующими органами правореализующей деятельности и лицензионный контроль.

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России), Федеральная миграционная служба (ФМС России), Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России), Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России), Федеральная налоговая служба (ФНС России), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ), Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральное космическое агентство (Роскосмос), Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование), Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография), Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

В соответствии с ч. 3 ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup> Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Таким образом, функции лицензирующих органов в субъектах РФ могут осуществляться территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

К исполнительным органам власти субъектов РФ в соответствии со ст. 65 Конституции РФ относятся органы исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения,

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 (с послед. изм.).

автономной области и автономных округов, входящих в состав Российской Федерации, которые осуществляют лицензирование видов деятельности, установленных вышеназванным постановлением Правительства РФ. Система исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации. Образование, формирование, деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (преамбула к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>).

Вышеназванным органам исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня предоставлен широкий круг полномочий по предоставлению лицензий, приостановлению, возобновлению, прекращению действия лицензий, аннулированию лицензий, контролю за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведению реестров лицензий, а также по предоставлению в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании (подробнее см. комментарий к ст. 6 закона).

**7.** В комментируемой статье определены понятия **«лицензиат»** и **«соискатель лицензии»**. Суть этих определений следует рассматривать в совокупности, поскольку оба эти понятия тесно связаны между собой. По сути, соискатель лицензии и лицензиат — это в перспективе одно и то же лицо, однако до момента выдачи лицензии объем их полномочий весьма отличается.

Итак, в качестве и лицензиата, и соискателя лицензии могут выступать юридические лица и индивидуальные предприниматели, т.е.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (с послед. изм.).

хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность с целью извлечения прибыли. Согласно ч. 3 ст. 49 ГК РФ отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). Для получения лицензии предприниматель должен обратиться в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии, и с этого момента он приобретает статус соискателя лицензии. **Объем правомочий, так же как и объем предъявляемых к нему лицензионных требований и условий, ограничен** порядком подачи заявления и теми документами, которые необходимо представить в лицензирующий орган для получения соответствующей лицензии. Так, согласно Положению о лицензировании производства лекарственных средств, утвержденному постановлением Правительства РФ от 6 июля 2006 г. № 415<sup>1</sup> для получения лицензии на производство лекарственных средств соискатель лицензии наряду с заявлением представляет в лицензирующий орган, к примеру, копии патентов Российской Федерации, разрешающих производство и продажу патентованных и (или) оригинальных лекарственных средств; копии документов, свидетельствующих о наличии у соискателя лицензии (лицензиата) необходимых для осуществления лицензируемой деятельности, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании зданий, помещений и оборудования. Таким образом, к моменту обращения в лицензирующий орган соискатель уже должен иметь патенты и здания, помещения, оборудование, штат специалистов, ответственных за производство, качество и маркировку лекарственных средств, имеющих высшее или среднее специальное образование (химико-технологическое, биотехнологическое, фармацевтическое или медицинское) и стаж работы по специальности не менее 3 лет, т.е. уже должен отвечать ряду лицензионных требований и условий, перечисленных в п. 4 названного положения. При этом ряд лицензионных требований, перечисленных в указанном пункте, не распространяется на соискателя лицензии, поскольку он еще не приступил к осуществлению лицензируемого вида деятельности. Так, соискатель лицензии на производство лекарственных средств не обязан соб-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3249 (с послед. изм.).

людать требования о запрещении продажи лекарственных средств, пришедших в негодность, лекарственных средств с истекшим сроком годности, фальсифицированных лекарственных средств и лекарственных средств, являющихся незаконными копиями лекарственных средств, зарегистрированных в РФ, а также об уничтожении таких лекарственных средств, или повышать квалификацию своих сотрудников, отвечающих за производство, качество и маркировку лекарственных средств, не реже одного раза в 5 лет. Следовательно, **объем правоспособности лицензиата заметно шире** объема правомочий соискателя лицензии, а момент изменения их правового статуса является момент выдачи лицензии, устанавливающей для лицензиата дополнительные требования и условия, необходимые для выполнения при осуществлении лицензируемого вида деятельности. Таким образом, правоспособность юридического лица в полном объеме возникает после наделения его правомочиями лицензиата. При этом следует отметить, что общая правоспособность юридического лица (индивидуального предпринимателя) в связи с предоставлением лицензии не становится специальной. В этом случае юридическое лицо (индивидуальный предприниматель) легитимирует в установленном порядке уже имеющуюся у него правоспособность и получает государственное подтверждение своего участия в хозяйственном обороте.

**8.** Реестры лицензий формируются и ведутся лицензирующими органами на конкретные виды деятельности, лицензирование которых они осуществляют, — так называемые отраслевые реестры. Федеральными органами исполнительной власти, разрабатывающими положения о лицензировании конкретных видов деятельности, лицензирование которых осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, ведутся сводные реестры лицензий.

Предназначение реестров заключается в учете данных по осуществлению отдельных лицензируемых видов деятельности, поскольку в реестре отражены, так сказать, этапы лицензирования по каждому виду деятельности, что существенно облегчает контроль за процессом лицензирования. Более того, ведение реестров позволяет обеспечить принцип гласности и открытости лицензирования (см. подробнее комментарий к ст. 14 закона).