ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»

Проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» (далее – законопроект) подготовлен в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 17 января 2017 г. № ДМ-П17-182 (пункт 5), данным во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 января 2017 г. № Пр-31.

По предмету регулирования предлагаемый Федеральный закон относится как к вопросам установления правовых основ единого рынка (пункт «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации), так и к вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественной безопасности, административного законодательства (пункты «б» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Основной задачей законопроекта является установление правовых основ разрешительной деятельности. В законопроекте дается нормативное закрепление понятия «разрешительная деятельность», под которой понимается деятельность разрешительных органов, которая заключается в предоставлении по запросам соискателей разрешения разрешений при условии соблюдения разрешительных требований, в признании в установленных федеральными законами и международными договорами случаях выданных уполномоченными органами иностранных государств разрешений, в переоформлении разрешений, продлении срока действия разрешений, выдаче дубликатов разрешений, в ведении реестра разрешений, в контроле за соблюдением разрешительных требований в ходе осуществления деятельности или совершения действия, в приостановлении, возобновлении и прекращении действия разрешений, и ее нормативного регулирования, и в целом закрепляется относящийся к разрешительной деятельности терминологический аппарат, устанавливаются принципы

разрешительной деятельности, ее формы (разрешительные режимы) и механизмы.

При этом законопроект не направлен на замену им существующего регулирования разрешительной деятельности, не предполагает, в частности, отмену существующего законодательства о лицензировании, аккредитации и так далее. Он сохраняет возможность осуществления и регулирования разрешительной деятельности органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, но в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами.

Перечень видов деятельности и действий, для осуществление которых требуется получение разрешение, устанавливается в Приложении 1 к законопроекту. При составлении данного перечня имелось в виду не сокращение объектов разрешительной деятельности, а их систематизация.

Одна из задач законопроекта – определить место разрешительной деятельности в системе других государственных и муниципальных услуг и функций. В связи с этим предусматривается, что на разрешительную деятельность в части предоставления разрешений, переоформления разрешений, продления срока действия разрешений, выдачи дубликатов разрешений, приостановления, возобновления и прекращения действия разрешений по запросам соискателей разрешения, обладателей разрешения и организации этой части разрешительной деятельности распространяются правила, относящиеся к предоставлению государственных и муниципальных услуг, а в части контроля за соблюдением разрешительных требований в ходе осуществления деятельности или совершением действий, являющихся объектом разрешительной деятельности, а также соблюдением порядка приостановления, возобновления и прекращения действия разрешений по инициативе разрешительных органов – правила об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Соответственно, в законопроекте избегается дублирование регулирования

указанных услуг и функций, а устанавливаются только те нормативные положения, непосредственно связаны со спецификой разрешительной деятельности.

В части регулирования предоставления разрешений, переоформления разрешений, продлении срока действия разрешений, выдачи дубликатов разрешений, приостановления, возобновления и прекращении действия (в том числе аннулирования и отзыва) разрешений содержание законопроекта включает три основных элемента.

Во-первых, это установление базовых гарантий для соискателей и обладателей разрешения, которые должны учитываться в разрешительной деятельности, осуществляемой в соответствии со всеми иными нормативными правовыми актами, регулирующими разрешительную деятельность, и при необходимости воспроизводиться и конкретизироваться этими нормативными актами.

В частности, указанные гарантии относятся к прекращению действия разрешений, включая их аннулирование и отзыв. В законопроекте закреплены случаи, когда обязателен судебный механизм аннулирования разрешения. В иных случаях допускается механизм отзыва разрешения разрешительным органом.

Во-вторых, это установление таких элементов разрешительной процедуры, которые относятся ко всем формам разрешительной деятельности (разрешительным режимам). Это, в частности, вопросы заверения копий документов для целей разрешительной деятельности, уведомления соискателя разрешения, обладателя разрешения, представительства соискателей разрешений и обладателей разрешения в разрешительных органах, порядок исчисления сроков в разрешительной процедуре.

В-третьих, законопроект направлен на обеспечение соответствия разрешительной деятельности современным управленческим и

информационным технологиям. Так, предусматривается активное использование информационных технологий в разрешительной деятельности, применение риск-ориентированного подхода (аналогично контрольно-надзорной деятельности). Также закладывается приоритет таких форм предоставление разрешения как запись в соответствующем реестре разрешений и предоставление разрешений в форме электронного документа, но при этом не исключает возможность учитывать специфику отдельных видов деятельности и действий и предусматривать предоставление разрешений для их осуществления в более привычных существующих формах.

Ведение разрешительными органами реестров разрешений, к которым обеспечивается единый доступ, позволяет создать сквозную систему учета выданных на всех уровнях власти разрешений, реализовать функции текущего мониторинга состояния системы разрешительной деятельности в Российской Федерации, включая оценку ее результативности и эффективности.

Законопроект включает также положения о деятельности, осуществляемой в уведомительном порядке (перечень отдельных видов деятельности, осуществляемых в уведомительном порядке, определяется в Приложении 2 к законопроекту), имея в виду, что получение разрешения на осуществление этой деятельности не требуется, но наличие уведомления позволяет уполномоченным органам осуществлять контроль за соблюдением при осуществлении этой деятельности обязательных требований, приостанавливать и прекращать ее в случае несоответствия им.

С учетом необходимости приведения нормативного регулирования в соответствие с Федеральным законом о разрешительной деятельности, подготовки разрешительных органов к работе по устанавливаемым им правилам планируется вступление его в силу с 1 января 2020 года. В то же время, поскольку законодательное регулирование уведомительного порядка

начала осуществления отдельных видов деятельности является достаточно новым правовым институтом, отсутствует нормативный массив и не накоплена практика его применения, выявляющая необходимость внесения корректировок, в этой части Федеральный закон предлагается применять с 1 января 2019 года. Некоторые базовые гарантии прав и законных интересов соискателей и обладателей разрешений, которые могут применяться и в существующей системе регулирования разрешительной деятельности, планируется ввести в действие до вступления в силу основной части Федерального закона.