

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

Старший преподаватель кафедры публичного права,
ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
университет аэрокосмического приборостроения»,
e-mail: kerill97@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЛИЦЕНЗИОННОГО И АККРЕДИТАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ СПЕЦИАЛЬНЫХ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей осуществления лицензионного и аккредитационного контроля в условиях специальных разрешительных режимов предпринимательской деятельности. Цель исследования состоит в выявлении специфики правовой природы указанных форм публичного контроля, определении их места в механизме допуска к осуществлению отдельных видов предпринимательской деятельности, а также в установлении основных проблем нормативного регулирования, возникающих при сочетании общих и специальных контрольных процедур. Для достижения поставленной цели решаются задачи по анализу положений Федерального закона № 248-ФЗ, Федерального закона № 247-ФЗ, Федерального закона № 99-ФЗ, Федерального закона № 412-ФЗ, а также подзаконных нормативных актов, регулирующих соответствующие контрольные механизмы. Особое внимание уделено разграничению предварительного разрешительного допуска и последующего контроля, исследованию правовой природы аккредитационных показателей, выявлению коллизий в части определения обязательных требований и оценке профилактических и цифровых инструментов в контрольной деятельности. В статье обосновано, что лицензионный и аккредитационный контроль в специальных разрешительных режимах обладают повышенной степенью процедурной сложности и требуют более точной нормативной координации. Практическое значение исследования состоит в возможности использования сформулированных выводов и предложений при совершенствовании законодательства о лицензировании, аккредитации и государственном контроле, а также в правоприменительной деятельности органов публичной власти и хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова: лицензионный контроль, аккредитационный контроль, специальные разрешительные режимы, предпринимательская деятельность, обязательные требования, государственный контроль, аккредитация, лицензирование.

VALOV Kirill Dmitrievich,

Senior Lecturer, Department of Public Law,
FSAEI HE "St. Petersburg State University
of Aerospace Instrumentation"

SPECIFICS OF LICENSING AND ACCREDITATION CONTROL IN THE CONTEXT OF SPECIAL LICENSING REGIMES OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY

Annotation. The article examines the specific features of licensing and accreditation control within special permissive regimes of entrepreneurial activity. The purpose of the study is to identify the legal nature of these forms of public control, determine their place in the mechanism of admission to certain types of business activity, and reveal the main regulatory problems arising from the interaction between general and special control procedures. To achieve this goal, the study analyzes the

provisions of Federal Law No. 248-FZ, Federal Law No. 247-FZ, Federal Law No. 99-FZ, Federal Law No. 412-FZ, as well as subordinate regulations governing the relevant control mechanisms. Particular attention is paid to the distinction between preliminary permissive admission and subsequent control, the legal nature of accreditation indicators, conflicts in defining mandatory requirements, and the role of preventive and digital instruments in control activities. The article substantiates that licensing and accreditation control within special permissive regimes are characterized by an increased degree of procedural complexity and require more precise regulatory coordination. The practical significance of the study lies in the possibility of using the formulated conclusions and proposals in improving legislation on licensing, accreditation, and state control, as well as in the law enforcement practice of public authorities and business entities.

Key words: *licensing control, accreditation control, special permissive regimes, entrepreneurial activity, mandatory requirements, state control, accreditation, licensing.*

Введение

Особенности осуществления лицензионного и аккредитационного контроля в условиях специальных разрешительных режимов предпринимательской деятельности обусловлены тем, что в данной сфере государственное вмешательство предшествует началу деятельности и продолжается после допуска к ней в форме проверки соблюдения обязательных требований, подтверждения компетентности и применения мер реагирования. Именно поэтому Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ») и Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ») не устранили специальный характер лицензионных и аккредитационных режимов, а лишь встроили их в общий процессуальный контур публичного контроля. По мнению М.А. Ахмадовой, современная реформа контрольной деятельности ориентирована на баланс интересов государства и контролируемых лиц, что особенно заметно именно там, где допуск к рынку связан с предварительным разрешением [1]. По мнению А.С. Евдокимова, Ю.В. Кима и П.П. Сергуна, реформа 2017–2025 годов имеет организационно-правовое значение прежде всего потому, что меняет не только формы вмешательства, но и модель взаимодействия между государством и хозяйствующим субъектом [2]. В связи с этим анализ названных режимов требует перехода от общих положений контрольного законодательства к специальным нормам, определяющим саму конструкцию допуска к предпринимательской деятельности.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие лицензионный и аккредитационный контроль в сфере предпринимательской деятельности, включая Феде-

ральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ, Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ, Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» от 28.12.2013 № 412-ФЗ, а также Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ. В дополнение к ним рассмотрены подзаконные нормативные акты, в том числе Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1002 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью аккредитованных лиц» и Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности». Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ и систематизация нормативных предписаний, регулирующих порядок допуска к осуществлению отдельных видов предпринимательской деятельности и последующий контроль за соблюдением обязательных требований, сопоставительный анализ лицензионного и аккредитационного режимов, а также аналитическая интерпретация научных публикаций современных отечественных правоведов и публичных высказываний должностных лиц по вопросам реформирования разрешительной и контрольной деятельности. Применение комплексного подхода позволило выявить нормативные расхождения между общими и специальными актами, определить пределы контрольного усмотрения в условиях специальных разрешительных режимов и сформулировать предложения по совершенствованию действующего регулирования.

Результаты и обсуждения

В лицензионной сфере базовым актом выступает Федеральный закон «О лицензирова-

нии отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 99-ФЗ»), который в статье 2 связывает лицензирование с предотвращением ущерба правам, законным интересам, жизни, здоровью, обороне и безопасности государства, а в статье 8 допускает установление лицензионных требований федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с ними. Нормативно значимо и то, что статья 19 Федерального закона № 99-ФЗ в действующей редакции разграничивает три формы оценки соблюдения требований, а именно оценку соответствия, государственный контроль за соблюдением лицензионных требований и периодическое подтверждение соответствия. По мнению А.А. Краснощекова, «административная процедура лицензирования реализуется, как правило, по инициативе заинтересованного лица и носит заявительный характер» [3]. По мнению К.А. Белозеровой, в статье 12 Федерального закона № 99-ФЗ в настоящее время закреплено более 50 лицензируемых видов деятельности, что само по себе свидетельствует о значительной сфере действия лицензионного режима и о высокой вероятности нормативных расхождений между общим законом и отраслевыми положениями о лицензировании [4]. Отсюда возникает необходимость перейти от общего вопроса о допустимости лицензирования к вопросу о границах контрольного усмотрения внутри уже предоставленного разрешения.

Специфика лицензионного контроля в специальных разрешительных режимах проявляется в том, что контролируемое лицо обязано подтвердить готовность к деятельности еще до фактического выхода на рынок, однако ряд требований предполагает наличие уже сформированной организационной структуры, персонала и имущественной базы. По мнению К.А. Белозеровой, лицензирование «выступает условием допуска к деятельности тех субъектов, которые проверены государством на соблюдение требований, способствующих минимизации такого риска» [4]. Вместе с тем тот же автор показывает коллизию, при которой организация должна представить подтверждение укомплектованности штата, хотя до получения лицензии ее специальная правоспособность еще не реализована в полном объеме [4]. Такая коллизия имеет не частное, а системное значение, поскольку в условиях специальных разрешительных режимов контроль начинает фактически сливаться с предварительным допуском, а это способно смещать акцент с проверки соблюдения обязательных требований на оценку предположительной хозяйственной готовности субъекта. Именно поэтому в лицензионной сфере правовая определенность зависит не только от закона, но и

от того, насколько отраслевой подзаконный акт точно воспроизводит пределы вмешательства, не расширяя их по отношению к федеральному закону.

Для аккредитационного режима характерна иная юридическая конструкция. Федеральный закон «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» от 28.12.2013 № 412-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 412-ФЗ») в статье 24 закрепляет цикличность подтверждения компетентности аккредитованного лица, которое проводится в течение первого года после аккредитации, далее не реже одного раза в два года и затем каждые пять лет. Статья 27 Федерального закона № 412-ФЗ относит к предмету федерального государственного контроля соблюдение обязательных требований к деятельности и результатам деятельности аккредитованных лиц, включая требования российского законодательства, документов по стандартизации, актов Евразийского экономического союза и международных стандартов. Одновременно в той же статье установлено отсутствие плановых контрольных мероприятий, а сама организация контроля подчиняется Федеральному закону № 248-ФЗ. По мнению А.А. Краснощекова, применительно к аккредитации центральное место занимает экспертная стадия, поскольку именно она позволяет сопоставить фактическую деятельность заявителя с нормативно установленными показателями [6]. По мнению С.М. Рукавишникова, сущность аккредитации состоит в подтверждении соответствия качества установленным аккредитационным показателям [5]. Тем самым аккредитационный контроль смещает анализ от формальной готовности к деятельности к постоянному подтверждению ее качества и компетентности, что требует рассмотрения специальных подзаконных механизмов.

На уровне подзаконного регулирования указанная специфика конкретизируется значительно жестче. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1002 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью аккредитованных лиц» (далее – «Постановление Правительства № 1002») предусматривает информирование, обобщение правоприменительной практики, предостережение и самообследование как профилактические инструменты, а в качестве собственно контрольных мероприятий закрепляет наблюдение, документарную проверку, инспекционный визит и выездную проверку. По мнению В.В. Горячко, В.А. Зернова и И.В. Дарды, переход к системе аккредитационных показателей должен сделать процедуру более открытой и уменьшить влияние субъективного фактора эксперта [7]. Те же авторы указывают количественный параметр

новой модели, отмечая, что показатель наличия внутренней системы оценки качества образования оценивается в 20 баллов [7]. По мнению В.В. Свечниковой, развитие аккредитации в России показывает переход от разовой разрешительной процедуры к более сложной системе постоянной верификации качества [8]. Однако именно здесь возникает следующая проблема, поскольку расширение перечня оценочных показателей не всегда сопровождается достаточной ясностью относительно их нормативного происхождения и пределов использования в контрольной деятельности.

Показательным примером разграничения лицензионного и аккредитационного контроля является сфера образования. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 273-ФЗ») в статье 90 прямо относит к государственной регламентации образовательной деятельности лицензирование, государственную аккредитацию и государственный контроль в сфере образования как самостоятельные институты. Статья 91 данного закона регулирует лицензирование образовательной деятельности, тогда как статья 92 определяет целью государственной аккредитации подтверждение соответствия качества образования установленным аккредитационным показателям, а предметом аккредитационной экспертизы называет именно соответствие качества образования этим показателям. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» (далее – «Постановление Правительства № 1490») показывает, что уже на уровне подзаконного акта содержание допуска к деятельности становится детализированным и технологически насыщенным. По мнению А.А. Краснощекова, в административной процедуре аккредитации требуется конкретизация отдельных сроков, иначе право организации на своевременное получение результата государственной услуги оказывается процессуально ослабленным [6]. Следовательно, в специальных разрешительных режимах основная трудность состоит не в самом наличии контроля, а в несогласованности темпов и критериев разных процедур, формально разделенных законом.

Дополнительный источник неопределенности создается взаимодействием специальных разрешительных законов с Федеральным законом № 247-ФЗ. Его статья 15 запрещает при осуществлении государственного контроля оценивать соблюдение обязательных требований, содержащихся в актах, вступивших в силу до 01.01.2020, если такие требования не были включены в установленный перечень, а несоблюдение подобных

требований не может служить основанием для привлечения к ответственности. Между тем статья 27 Федерального закона № 412-ФЗ допускает обращение к широкому массиву документов по стандартизации, актов ЕАЭС и международных стандартов. В свою очередь статья 8 Федерального закона № 99-ФЗ позволяет формировать лицензионные требования через сочетание закона и подзаконных актов. По мнению А.В. Верещагина, Д. В. Леонова и Г.Д. Лямина, проблемы института лицензирования во многом порождаются недостатками юридической техники и правовыми пробелами [9]. В результате для предпринимателя не всегда очевидно, какие именно предписания образуют обязательное требование в смысле Федерального закона № 247-ФЗ, а какие используются органом лишь как технический ориентир, и именно эта неопределенность превращает специальный разрешительный режим в зону повышенного процедурного риска.

В этих условиях особое значение приобретает профилактическая составляющая контроля. Президент Российской Федерации В.В. Путин, характеризуя природу профилактического визита, подчеркивал, что это «визит контролёров без применения санкций и каких-то штрафов» [11]. Такая оценка соответствует конструкции Федерального закона № 248-ФЗ, в котором статьи 45–52.2 закрепляют развернутую систему профилактических мероприятий, а статья 40 устанавливает обязательный досудебный порядок обжалования решений контрольных органов. По мнению И.И. Василишина, соблюдение прав предпринимателей при осуществлении контроля зависит не только от формального перечня гарантий, но и от практики их реального обеспечения, включая надлежащее процессуальное реагирование на нарушения со стороны контрольных органов [10]. Следовательно, в специальных разрешительных режимах лицензионный и аккредитационный контроль должны пониматься не как автономные карательные механизмы, а как юридически ограниченные формы подтверждения допустимости и качества предпринимательской деятельности, что подводит к вопросу о способах нормативного совершенствования.

Заключение

Дополнительное направление развития связано с цифровизацией разрешительной деятельности. Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин в декабре 2024 года указывал: «Мы планируем внедрять проактивную выдачу лицензий-разрешений» [12]. Эта позиция согласуется с общим курсом на реестровую модель и сокращение избыточных процедур, однако в специальных разрешительных режимах

цифровизация сама по себе не устраняет правовых дефектов, если не определены закрытый перечень проверяемых требований, допустимые источники доказательств и предельные сроки совершения процессуальных действий. Поэтому представляется необходимым, во-первых, законодательно закрепить дефиницию специальных разрешительных режимов предпринимательской деятельности как режимов, в которых допуск и продолжение деятельности зависят от предварительного публичного разрешения и последующей оценки соблюдения обязательных требований, во-вторых, внести в Федеральный закон № 99-ФЗ норму, устраняющую коллизию между предварительным подтверждением кадровой и организационной готовности и отсутствием у соискателя лицензии возможности полноценно сформировать штат до получения разрешения, в-третьих, уточнить в Федеральном законе № 412-ФЗ закрытые критерии обращения к международным и национальным стандартам при контроле, в-четвертых, синхронизировать отраслевые положения о лицензировании и аккредитации с требованиями статьи 15 Федерального закона № 247-ФЗ, в-пятых, установить на уровне подзаконных актов предельные сроки повторной экспертизы, рассмотрения возражений и внесения сведений в реестры. При сохранении текущего направления реформы можно прогнозировать дальнейшее усиление профилактических и цифровых элементов контроля, однако без перечисленных поправок лицензионный и аккредитационный контроль будут сохранять повышенную степень процедурной неопределенности именно там, где предпринимательская деятельность зависит от специального публичного допуска.

Список литературы:

- [1] Ахмадова М. А. Реформа контрольной (надзорной) деятельности: ориентация на баланс интересов сторон // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 8. С. 60–67.
- [2] Евдокимов А. С., Ким Ю. В., Сергун П. П. Реформа контрольной и надзорной деятельности 2017–2025: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2024. № 7. С. 27–31.
- [3] Краснощеков А. А. Стадии процедуры лицензирования в сфере высшего образования // Гуманитарные и юридические исследования. 2024. Т. 11. № 4. С. 758–764.
- [4] Белозерова К. А. Правовая коллизия в вопросах формирования штата и выполнения лицензионных требований // Российское право: образование, практика, наука. 2025. № 3. С. 80–88.
- [5] Рукавишников С. М. О некоторых вопросах правового регулирования аккредитационных

показателей по образовательным программам высшего образования // Право и государственность. 2023. № 1 (1). С. 60–66.

[6] Краснощеков А. А. Понятие и признаки стадий административной процедуры государственной аккредитации в сфере высшего образования // Административное право и процесс. 2024. № 10. С. 73–76

[7] Горячко В. В., Зернов В. А., Дарда И. В. Новые подходы к процедуре государственной аккредитации: аккредитационные показатели // Высшее образование сегодня. 2021. № 7/8. С. 11–18.

[8] Свечникова В. В. Эволюция правового регулирования государственной аккредитации образовательной деятельности в России // Административное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 34–50.

[9] Верещагин А. В., Леонов Д. В., Лямин Г. Д. О некоторых проблемах института лицензирования в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2024. № 1. С. 40–42.

[10] Василишин И. И. Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора): отдельные вопросы прокурорского надзора // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2024. № 4 (853). С. 92–98.

[11] Совещание с членами Правительства [Электронный ресурс] // Президент России. 2023. 22 нояб. URL: <https://kremlin.ru/events/president/news/72788> (дата обращения: 17.04.2026).

[12] Правительство продлило и расширило эксперимент по выдаче лицензий и разрешений в упрощенном формате [Электронный ресурс] // Правительство России. 2024. 27 дек. URL: <https://government.ru/docs/53840/> (дата обращения: 17.04.2026).

References:

- [1] Akhmadova M.A. Reform of control (supervisory) activities: orientation towards the balance of interests of the parties//Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSLA). 2024. № 8. S. 60-67.
- [2] Evdokimov A. S., Kim Yu. V., Sergun P. P. Reform of control and supervisory activities 2017-2025: organizational and legal analysis//Administrative law and process. 2024. № 7. S. 27-31.
- [3] Krasnoshchekov A. A. Stages of the licensing procedure in the field of higher education//Humanitarian and legal research. 2024. T. 11. № 4. S. 758-764.
- [4] Belozerova K. A. Legal conflict in matters of staff formation and fulfillment of licensing requirements//Russian law: education, practice, science. 2025. № 3. S. 80-88.

[5] Rukavishnikov S. M. On some issues of legal regulation of accreditation indicators for educational programs of higher education//Law and statehood. 2023. № 1 (1). S. 60-66.

[6] Krasnoshchekov A. A. Concept and signs of the stages of the administrative procedure of state accreditation in the field of higher education//Administrative law and process. 2024. № 10. S. 73-76

[7] Goryachko V.V., Zernov V.A., Darda I.V. New approaches to the procedure of state accreditation: accreditation indicators//Higher education today. 2021. № 7/8. S. 11-18.

[8] Svechnikova V.V. Evolution of legal regulation of state accreditation of educational activities in Russia//Administrative and municipal law. 2022. № 4. S. 34-50.

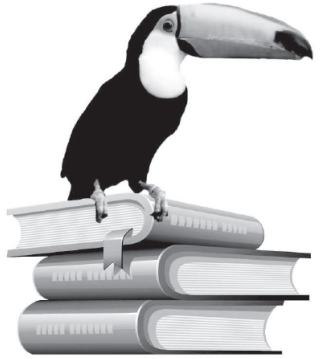
[9] Vereshchagin A. V., Leonov D. V., Lyamin G. D. On some problems of the licensing institution in

the Russian Federation//Bulletin of Economic Security. 2024. № 1. S. 40-42.

[10] Vasilishin I. I. Observance of the rights of entrepreneurs in the implementation of state control (supervision): certain issues of prosecutorial supervision//Bulletin of the Moscow State Linguistic University. Education and teaching sciences. 2024. № 4 (853). S. 92-98.

[11] Meeting with members of the Government [Electronic resource]//President of Russia. 2023. Nov. 22 URL: <https://kremlin.ru/events/president/news/72788> (access date: 17.04.2026).

[12] The government has extended and expanded the experiment on issuing licenses and permits in a simplified format [Electronic resource]// Government of Russia. 2024. 27 Dec URL: <https://government.ru/docs/53840/> (Accessed 17.04.2026).



Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru