

Дата поступления рукописи в редакцию: 16.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-7-169-174

Дата принятия рукописи в печать: 03.08.2026 г.

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

Старший преподаватель кафедры публичного права, ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения»,

e-mail: kerill97@mail.ru

ПРЕДЕЛЫ ЛИЦЕНЗИОННОГО КОНТРОЛЯ В МЕХАНИЗМЕ ПУБЛИЧНОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Аннотация. В статье исследуются пределы лицензионного контроля в механизме публичного вмешательства в предпринимательскую деятельность. Цель исследования состоит в выявлении нормативных и доктринальных критериев, позволяющих определить допустимый объем контрольного воздействия со стороны лицензирующих органов и отграничить его от избыточного административного вмешательства. Для достижения указанной цели поставлены задачи по анализу положений Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также подзаконных актов, регулирующих особенности разрешительной деятельности. Особое внимание уделено соотношению лицензионных требований и обязательных требований, разграничению первичной оценки соответствия, текущего контроля и периодического подтверждения соответствия, а также проблемам приостановления и аннулирования лицензии как наиболее интенсивных форм публичного воздействия на предпринимателя. В статье использованы данные современной отечественной научной литературы и материалы публичных выступлений должностных лиц, что позволило показать системные проблемы лицензионного контроля, связанные с административным усмотрением, недостаточной определенностью процедур и риском расширительного толкования полномочий лицензирующих органов. Практическая значимость исследования состоит в возможности использования сформулированных выводов и предложений при совершенствовании законодательства о лицензировании, подготовке подзаконных актов, правоприменительной деятельности лицензирующих органов и разработке мер по снижению избыточной административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: лицензионный контроль, предпринимательская деятельность, публичное вмешательство, лицензионные требования, обязательные требования, административное усмотрение, разрешительная деятельность, государственный контроль.

VALOV Kirill Dmitrievich,

Senior Lecturer at the Department of Public Law, Saint-Petersburg State University of Aerospace Instrumentation

LIMITS OF LICENSING CONTROL IN THE MECHANISM OF PUBLIC INTERVENTION IN ENTREPRENEURIAL ACTIVITY

Annotation The article examines the limits of licensing control within the mechanism of public interference in entrepreneurial activity. The purpose of the study is to identify regulatory and doctrinal criteria that make it possible to determine the permissible scope of control exercised by licensing authorities and to distinguish it from excessive administrative interference. To achieve this purpose, the study addresses the analysis of the provisions of the Federal Law "On Licensing of Certain Types of Activities," the Federal Law "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation," the Federal Law "On Mandatory Requirements in the Russian Federation," as well as subordinate regulations governing specific features of permitting activities. Particular attention is paid

to the correlation between licensing requirements and mandatory requirements, the differentiation between initial compliance assessment, ongoing control, and periodic confirmation of compliance, and the issues of suspension and revocation of a license as the most intensive forms of public influence on an entrepreneur. The article relies on modern Russian legal scholarship and public statements of public officials, which makes it possible to demonstrate systemic problems of licensing control associated with administrative discretion, insufficient procedural certainty, and the risk of overly broad interpretation of the powers of licensing authorities. The practical significance of the study lies in the possibility of using the formulated conclusions and proposals in improving licensing legislation, drafting subordinate regulations, enhancing law enforcement practice of licensing authorities, and developing measures aimed at reducing excessive administrative burden on business entities.

Key words: *licensing control, entrepreneurial activity, public interference, licensing requirements, mandatory requirements, administrative discretion, permitting activity, state control.*

Введение

Лицензионный контроль в системе публичного вмешательства в предпринимательскую деятельность представляет собой не самостоятельный изолированный институт, а специальную форму государственно-властного воздействия, которая соединяет допуск хозяйствующего субъекта к отдельному виду деятельности и последующую проверку сохранения условий такого допуска. Именно поэтому пределы лицензионного контроля не могут определяться только интересом администрации к постоянному наблюдению за лицензиатом. Они выводятся из конституционной свободы предпринимательской деятельности, из допустимости ее ограничения исключительно федеральным законом и лишь постольку, поскольку это необходимо для охраны прав и законных интересов других лиц, жизни и здоровья граждан, окружающей среды, безопасности государства. По мнению Н. В. Субановой, «лицензирование – одна из важнейших частей разрешительного порядка» [2]. По мнению С. М. Зырянова и Д. Варговой, разрешительный порядок оправдан лишь там, где «не будут допущены лица, не отвечающие обязательным требованиям» [1]. В этой связи целью исследования является выявление нормативных и доктринальных критериев, ограничивающих допустимые пределы лицензионного контроля в механизме публичного вмешательства в предпринимательскую деятельность.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие лицензионный контроль и смежные формы публичного вмешательства в предпринимательскую деятельность, включая Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ, Федеральный 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, а также Постановление Правительства Российской Федерации «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации» от 12.03.2022 № 353. В дополнение к ним рассмотрены материалы судебной практики, относящиеся к приостановлению и аннулированию лицензий, научные публикации отечественных правоведов 2021–2025 годов, посвященные разрешительной деятельности, лицензионному контролю и реформе контрольно-надзорной системы, а также публичные выступления должностных лиц, затрагивающие вопросы допустимого объема проверочного воздействия на бизнес.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ нормативных предписаний, определяющих основания, формы и пределы лицензионного контроля; системное толкование норм, регулирующих взаимосвязь лицензионных требований и контрольных процедур; аналитическая интерпретация статистических данных, приведенных в современной научной литературе; а также сопоставление доктринальных позиций по вопросу о допустимом объеме публичного вмешательства в осуществление лицензируемых видов предпринимательской деятельности. Применение комплексного подхода позволило установить, в каких случаях лицензионный контроль сохраняет правовую связь с целями лицензирования, а в каких выходит за пределы допустимого государственного воздействия.

Результаты и обсуждения

Нормативное выражение пределов лицензионного контроля прежде всего закреплено в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 99-ФЗ»). В части 2 статьи 8 данного закона

установлено, что лицензионные требования определяются положением о лицензировании конкретного вида деятельности, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и могут включать требования, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, но лишь в той мере, в какой они служат достижению целей лицензирования. При этом часть 4 статьи 8 прямо запрещает включать в состав лицензионных требований обязанность соблюдения хозяйствующим субъектом требований законодательства Российской Федерации в целом, что имеет принципиальное значение для установления пределов вмешательства. Если законодатель запретил превращать общую обязанность правомерного поведения в лицензионное требование, то лицензирующий орган не вправе использовать лицензионный контроль как универсальный способ проверки любой стороны предпринимательской деятельности. Однако уже на следующем уровне регулирования возникает проблема разграничения между собственно лицензионными требованиями и смежными обязательными предписаниями, что требует обращения к процедуре проверки их соблюдения.

Дальнейшая конкретизация содержится в статье 19 Федерального закона № 99-ФЗ, согласно которой оценка соответствия лицензионным требованиям осуществляется в трех формах, а именно при предоставлении лицензии, в рамках государственного контроля и при периодическом подтверждении соответствия в предусмотренных законом случаях. Уже сама эта конструкция показывает, что закон различает первоначальную проверку, текущий контроль и специальное подтверждение, следовательно, не допускает их фактического слияния в единый непрерывный надзор. В части 1 статьи 19.2 Федерального закона № 99-ФЗ закреплено, что обеспечение соблюдения лицензионных требований осуществляется посредством профилактических, плановых и внеплановых контрольных мероприятий по правилам Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ»). Отсюда вытекает важный вывод, пределы лицензионного контроля определяются не только содержанием требований, но и законом установленной формой их проверки, а потому повторное выяснение уже подтвержденных обстоятельств вне предусмотренных процедур означает выход за пределы допустимого вмешательства, что подводит к значению общих законов о контроле и об обязательных требованиях.

Эта связь проявляется через Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ»), поскольку статья 9 данного закона требует исполнимости обязательных требований, их правовой определенности и соразмерности затрат на соблюдение тем рискам вреда, ради предотвращения которых они вводятся. Соответственно, лицензионный контроль не может быть безграничным уже потому, что он произведен от подлежащих проверке требований, а сами эти требования должны быть конкретны и выполнимы. В Федеральном законе № 248-ФЗ статья 45 закрепляет профилактические меры, включая информирование, обобщение правоприменительной практики, консультирование, самообследование и профилактический визит, а статья 46 определяет способы доведения обязательных требований до контролируемых лиц. Если лицензионный орган игнорирует профилактический блок и подменяет его исключительно карательными действиями, он действует вопреки общему вектору законодательного регулирования. По мнению Б. Ю. Джамирзе, современное законодательство изменило само содержание лицензионного контроля, превратив его в собирательную категорию, охватывающую проверочные мероприятия как в отношении соискателей, так и в отношении лицензиатов [4]. Именно поэтому пределы вмешательства должны проходить по линии строгого соответствия между целью лицензирования, составом лицензионных требований и процессуальной формой их проверки.

Проблема приобретает прикладное значение, когда сопоставляются научные данные о масштабах контрольной деятельности и о разветвленности разрешительной системы. По мнению Н. Г. Медведевой, в Российской Федерации насчитывались 241 вид контроля, 48 федеральных контрольных органов и около 1,6 млн проверок в год [3]. По мнению той же Н. Г. Медведевой, «лишь в 15 % случаев выявляется реальное правонарушение» [3]. Эти данные характеризуют не исключительно лицензионную сферу, однако они демонстрируют общий дефект контрольного механизма, состоящий в несоразмерности вмешательства фактическому уровню выявляемых нарушений. По мнению Н. В. Субановой, в системе, основанной на Федеральном законе № 99-ФЗ, сохраняются 54 лицензируемых вида деятельности, более 600 тыс. лицензий, при этом 13 видов деятельности лицензируются специальными федеральными законами, а для 14 видов действуют специальные особенности

лицензирования [2]. По мнению Н. В. Субановой, цифровой эксперимент по оптимизации разрешительной деятельности охватывал 39 федеральных органов исполнительной власти и Государственную корпорацию «Роскосмос» [2]. Чем шире разрешительная система и чем больше число органов, вовлеченных в ее реализацию, тем выше требования к точности юридического разграничения допустимого и избыточного контроля.

Научная литература последних лет достаточно определенно фиксирует причины выхода лицензионного контроля за его законные пределы. По мнению Н. В. Субановой, типичными проблемами разрешительной сферы являются «избыточным административным усмотрением, отсутствием надлежащей регламентации разрешительных процедур» [2]. По мнению Н. Г. Медведевой, отсутствие единых подходов к контролю как институту государственной власти остается одной из причин его низкой эффективности [3]. Наконец, по мнению Б. Ю. Джамирзе, переход к новым правилам контрольной деятельности способен в течение значительного времени затрагивать права и законные интересы лицензиатов, пока лицензирующие органы адаптируются к обновленному законодательству [4]. В такой ситуации вопрос о пределах лицензионного контроля уже не сводится к технике применения закона, а превращается в вопрос о законности самой модели вмешательства, что делает необходимым обращение к подзаконному регулированию и правоприменению.

Подзаконные акты способны как снижать административную нагрузку, так и расширять контрольное усмотрение, поэтому их роль в анализируемой теме не является вспомогательной. Постановление Правительства Российской Федерации «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации» от 12.03.2022 № 353 (далее – «Постановление Правительства РФ № 353») в пункте 9 установило, что по заявлениям, поданным с 1 января 2024 года по 31 декабря 2029 года, государственная пошлина за предоставление лицензии, внесение изменений в реестр лицензий и продление срока действия лицензии не требуется. Это решение объективно уменьшает входные и транзакционные издержки предпринимателя, но само по себе не устраняет основной вопрос о содержательных пределах последующего контроля. Показательно, что в публичном выступлении 23 марта 2023 года Председатель Правительства Российской Федерации М. В. Мишустин подчеркнул, «Исключить проверки полностью нельзя... Минимизировать такие вещи надо, а совсем исключить нельзя» [7]. В публичном выступлении

19 марта 2026 года Президент Российской Федерации В. В. Путин указал на необходимость «дальше убирать мешающие бизнесу избыточные административные барьеры» [8]. Следовательно, даже на уровне официальной государственной позиции допустимым признается не отказ от контроля как такового, а его нормативное сдерживание, которое должно быть выражено в четких процедурах и проверяемых критериях.

Наиболее чувствительная точка превышения пределов лицензионного контроля связана с приостановлением и аннулированием лицензии, поскольку именно здесь вмешательство непосредственно затрагивает возможность продолжения предпринимательской деятельности. В статье 20 Федерального закона № 99-ФЗ предусмотрены конкретные основания приостановления действия лицензии, в том числе неисполнение предписания лицензирующего органа, административное приостановление деятельности и непрохождение в установленных случаях периодического подтверждения соответствия. Закон при этом устанавливает ускоренный порядок действий лицензирующего органа после вступления в силу соответствующего решения суда или после истечения установленных сроков, что усиливает значимость предшествующих процедурных гарантий. По мнению М. А. Бровкиной, судебная практика исходит из того, что «порядок аннулирования лицензии императивен и должен строго соблюдаться лицензирующим органом» [6]. В подтверждение этого Верховный Суд Российской Федерации в определении от 08.02.2022 № 303-ЭС21-27863 указал на недопустимость аннулирования лицензии при пропуске обязательных предварительных действий лицензирующего органа. Следовательно, пределы лицензионного контроля проходят не только по линии содержания проверяемых требований, но и по линии обязательной последовательности юридически значимых процедур, без соблюдения которых вмешательство утрачивает законный характер.

Заключение

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости корректировки действующего регулирования по нескольким направлениям, каждое из которых связано именно с пределами вмешательства, а не с отказом от лицензионного контроля. Во-первых, в Федеральный закон № 99-ФЗ целесообразно включить норму, прямо определяющую пределы лицензионного контроля как запрет проверять обстоятельства, не входящие в состав лицензионных требований и не связанные непосредственно с целями лицензирования. Во-вторых, статьи 19 и 19.2 Федерального закона №

99-ФЗ нуждаются в уточнении, чтобы разграничить первичную оценку соответствия, текущее наблюдение и периодическое подтверждение соответствия, исключив дублирование одних и тех же проверочных действий. В-третьих, необходимо законодательно закрепить обязанность увязывать каждое лицензионное требование с конкретной охраняемой ценностью, о которой говорит статья 9 Федерального закона № 247-ФЗ, и одновременно запретить подзаконным актам фактически воспроизводить неопределенный массив отраслевых обязанностей под видом лицензионных требований. В-четвертых, статья 20 Федерального закона № 99-ФЗ должна быть дополнена прямым указанием на обязательность цифрового уведомления лицензиата, предоставления разумного срока для представления возражений и специальной оценки соразмерности приостановления лицензии последствиям допущенного нарушения. В-пятых, следует реализовать предложения, сформулированные в современной литературе, о создании единой цифровой платформы учета лицензий и контрольных действий, поскольку именно цифровая прослеживаемость уменьшает административное усмотрение и повышает предсказуемость правоприменения. При сохранении текущего курса на сокращение административных барьеров и одновременное укрепление процедурной дисциплины лицензионный контроль будет развиваться в сторону более узкого, юридически определенного и проверяемого вмешательства, тогда как сохранение нормативной неопределенности неизбежно воспроизведет конфликт между публичной безопасностью и свободой предпринимательской деятельности в новых организационных формах.

Список литературы:

- [1] Зырянов С. М., Варгова Д. Разрешительный метод регулирования предпринимательской деятельности // Журнал российского права. 2022. Т. 26, № 11. С. 74–90. DOI: 10.12737/jrl.2022.118.
- [2] Субанова Н. В. Лицензирование предпринимательской деятельности в Российской Федерации: тенденции развития // Административное право и процесс. 2023. № 8. С. 18–23. DOI: 10.18572/2071-1166-2023-8-18-23.
- [3] Медведева Н. Г. Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8. С. 71–78. DOI: 10.24158/pep.2021.8.10.
- [4] Джамирге Б. Ю. Лицензионный контроль в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 4 (141). С. 67–73. DOI: 10.24412/2227-7315-2021-4-67-73.
- [5] Джамирге Б. Ю. Лицензионно-разрешительная деятельность в свете новых конституционных положений о публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3. С. 193–200. DOI: 10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3550.
- [6] Бровкина М. А. Лицензирование и саморегулирование предпринимательской деятельности // Фемида.Science. 2024. № 2 (15). С. 49–56.
- [7] Мишустин М. В. Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе, 23 марта 2023 года [Электронный ресурс] // Правительство России. 2023. 23 марта. URL: <https://government.ru/news/48055/> (дата обращения: 17.04.2026).
- [8] Путин В. В. Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 19 марта 2026 года [Электронный ресурс] // Президент России. 2026. 19 марта. URL: <https://kremlin.ru/events/president/news/79360> (дата обращения: 17.04.2026).

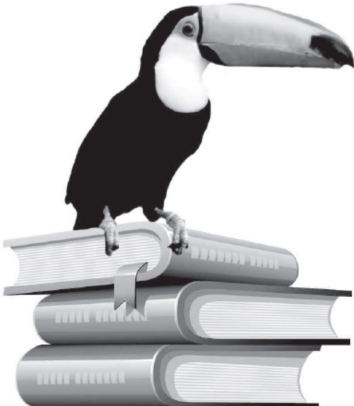
References:

- [1] Zyryanov S. M., Vargova D. Permissive method of regulating entrepreneurial activity//Journal of Russian Law. 2022. VOL. 26, NO. 11. S. 74-90. DOI: 10.12737/jrl.2022.118.
- [2] Subanova N.V. Licensing of entrepreneurial activity in the Russian Federation: development trends//Administrative law and process. 2023. № 8. S. 18-23. DOI: 10.18572/2071-1166-2023-8-18-23.
- [3] Medvedeva N. G. Key directions for reforming and improving the legal support of control and supervisory activities in the Russian Federation//Society: politics, economics, law. 2021. № 8. S. 71-78. DOI: 10.24158/pep.2021.8.10.
- [4] Jamirze B. Yu. Licensing control in the context of the reform of control and supervisory activities//Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2021. № 4 (141). S. 67-73. DOI: 10.24412/2227-7315-2021-4-67-73.
- [5] Jamirze B. Yu. Licensing and permitting activities in the light of new constitutional provisions on public authority//Bulletin of Voronezh State University. Series: Right. 2021. № 3. S. 193-200. DOI: 10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3550.
- [6] Brovkina M. A. Licensing and self-regulation of entrepreneurial activity//Themida. Science. 2024. № 2 (15). S. 49-56.
- [7] Mishustin M.V. Annual report of the Government to the State Duma, March 23, 2023 [Electronic resource] //Government of Russia. 2023.

March 23. URL: <https://government.ru/news/48055/> (access date: 17.04.2026).

[8] Putin V.V. Expanded meeting of the board of the General Prosecutor's Office of the Russian

Federation, March 19, 2026 [Electronic resource]// President of Russia. 2026. March 19. URL: <https://kremlin.ru/events/president/news/79360> (access date: 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