



Научно-исследовательский журнал «Современный ученый / Modern Scientist»

<https://su-journal.ru>

2025, № 6 / 2025, Iss. 6 <https://su-journal.ru/archives/category/publications>

Научная статья / Original article

Шифр научной специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

УДК 346.9

Нормативно-правовые коллизии в сфере лицензирования: анализ несогласованности общих и отраслевых норм и предложения по их преодолению

¹ Валов К.Д.

¹ Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения

Аннотация: в статье исследуются основополагающие аспекты функционирования института лицензирования в России и выявляются системные недостатки, препятствующие эффективному государственному надзору. Целью работы является комплексный анализ действующей нормативно-правовой базы в сфере лицензирования, прежде всего Федеральных законов № 99-ФЗ и № 294-ФЗ, выявление пробелов и противоречий между общими и отраслевыми нормами, а также оценка практики применения мер приостановления и отзыва разрешений. Основными задачами исследования являются установление характера дискретности решений контролирующих органов, анализ судебных прецедентов, которые демонстрируют значимость учета добросовестного поведения лицензиатов, и определение юридических механизмов совершенствования процедурного регулирования. Практическая значимость полученных выводов заключается в разработке конкретных рекомендаций по внесению поправок в федеральные законы, направленных на унификацию процесса проверки и создание единой цифровой платформы для учёта лицензий. Предложенные меры позволят увеличить прозрачность надзорных мероприятий, снизить коррупционные риски и повысить правовую предсказуемость для предпринимателей. Результаты исследования могут быть использованы законодателями при подготовке изменений, а также регуляторами и экспертным сообществом для выработки более сбалансированной политики в сфере контроля за лицензионной деятельностью.

Ключевые слова: лицензионный контроль, лицензирование, административный надзор, государственное регулирование, цифровизация учёта, приостановление лицензии, отзыв лицензии, правовая определённость, антикоррупционные меры

Для цитирования: Валов К.Д. Нормативно-правовые коллизии в сфере лицензирования: анализ несогласованности общих и отраслевых норм и предложения по их преодолению // Современный ученый. 2025. № 6. С. 418 – 423.

Поступила в редакцию: 30 января 2025 г.; Одобрена после рецензирования: 25 марта 2025 г.; Принята к публикации: 15 мая 2025 г.

Regulatory and legal conflicts in the field of licensing: analysis of inconsistencies between general and industry standards and proposals to overcome them

¹ Valov K.D.

¹ St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation

Abstract: the article examines the fundamental aspects of the functioning of the licensing institute in Russia and identifies systemic deficiencies that hinder effective state supervision. The purpose of the work is a comprehensive

analysis of the current regulatory framework in the field of licensing, primarily Federal Laws No. 99-FZ and No. 294-FZ, to identify gaps and contradictions between general and industry standards, as well as to assess the practice of applying measures of suspension and revocation of permits. The main objectives of the study are to establish the nature of the discreteness of regulatory authorities' decisions, analyze court precedents that demonstrate the importance of taking into account the bona fide behavior of licensees, and identify legal mechanisms for improving procedural regulation. The practical significance of the findings lies in the development of specific recommendations for amendments to federal laws aimed at unifying the verification process and creating a single digital platform for accounting licenses. The proposed measures will increase the transparency of oversight measures, reduce corruption risks and increase legal predictability for entrepreneurs. The results of the study can be used by legislators in preparing amendments, as well as regulators and the expert community to develop a more balanced policy in the field of licensing control.

Keywords: licensing control, licensing, administrative supervision, government regulation, digitalization of accounting, license suspension, license revocation, legal certainty, anti-corruption measures

For citation: Valov K.D. Regulatory and legal conflicts in the field of licensing: analysis of inconsistencies between general and industry standards and proposals to overcome them. Modern Scientist. 2025. 6. P. 418 – 423.

The article was submitted: January 30, 2025; Approved after reviewing: March 25, 2025; Accepted for publication: May 15, 2025.

Введение

Лицензионный контроль представляет собой один из важнейших механизмов государственного регулирования, обеспечивающий соответствие субъектов предпринимательской деятельности установленным нормативным требованиям. Однако, несмотря на наличие правовой базы, практика применения лицензионного законодательства сталкивается с рядом функциональных проблем, включая размытость процедур, сложность надзорных механизмов и высокий уровень коррупционных рисков. Эти вопросы становятся особенно актуальными в условиях стремительно меняющегося правового фундамента и необходимости повышения прозрачности и эффективности государственного контроля.

Одной из ключевых причин обозначенных проблем является несогласованность между общими принципами лицензионного регулирования и их практической реализацией в различных отраслях. Несмотря на формальное наличие правовых механизмов, их применение на практике носит фрагментарный характер: в отсутствие единой методологии каждый регулирующий орган интерпретирует и применяет нормы по-своему, так, по мнению Джамирзе Б.Ю.: «...законодательство, регламентирующее контрольные и надзорные правоотношения, в том числе в лицензионно-нонразрешительной сфере, никогда не отличалось стабильностью терминологии относительно таких понятий, как «контроль» и «надзор», что является следствием незавершенности соответствующей научной дискуссии...» [6]. Это приводит не только к правовой неопределённости для лицензиатов, но и к снижению эффективности государственного

контроля в целом, формируя благоприятную почву для злоупотреблений, также, по мнению Медведевой Н.Г.: «...отсутствие определений используемых терминов может повлечь за собой формирование разных подходов к их толкованию, а, следовательно, к проблемам при исполнении закона...» [7].

В то же время лицензирование и контроль за ним считаются сферами повышенного коррупционного риска из-за дискреционного характера процесса принятия решений и пробелов в законодательстве. В России отсутствие единой процедуры лицензионного контроля затрудняет процесс осуществления данной деятельности. В то время как Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее – Федеральный закон № 99-ФЗ) устанавливает общие рамки, отраслевые нормативные акты и индивидуальные лицензионные соглашения вносят существенные процедурные изменения. Эти отраслевые нормы, такие как нормы, регулирующие связь, образование и управление недвижимостью, влияют на решения о выдаче, продлении, приостановлении действия и отзыве лицензии, что продиктовано положением нормы, содержащейся в ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 99-ФЗ [4]. Отсутствие единообразия в надзоре со стороны регулирующих органов может привести к несогласованности, усложняя внедрение и обеспечение соблюдения стандартов лицензирования.

Материалы и методы исследований

В настоящем исследовании в качестве материала выступают Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 26.12.2008 №

294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», отраслевые нормативные акты, регулирующие лицензионную деятельность в различных сферах, такие как Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ, а также судебные акты, в частности постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.04.2024 по делу № А56-57144/2023.

Методами исследования являются формально-юридический анализ и систематизация нормативно-правовых актов, регулирующих механизмы лицензионного контроля; сравнительно-правовой подход, позволяющий выявить особенности реализации контрольных функций в различных отраслях; а также анализ судебной практики, направленный на выявление правовых позиций, формирующих стандарты применения мер государственного воздействия. Использованы также положения научной литературы, отражающие актуальные взгляды на проблемы нормативного регулирования и реализации лицензионного контроля в Российской Федерации.

Результаты и обсуждения

Лицензионный контроль осуществляется исключительно уполномоченными государственными органами, как это установлено статьей 3 Федерального закона № 99-ФЗ. К ним относятся федеральные органы исполнительной власти, а также их территориальные подразделения и региональные органы государственной власти, которым Российской Федерацией делегированы полномочия. В особых случаях, определенных законом, органы местного самоуправления имеют полномочия на осуществление лицензирующих функций. Например, Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" возлагает на местные органы власти регулирующие функции в сфере производства и продажи алкогольных напитков [1], в то время как Жилищный кодекс Российской Федерации предоставляет им полномочия по лицензированию в жилищной сфере [3]. Такое распределение обязанностей обеспечивает эффективный надзор с учетом специфики каждой отрасли.

Для заявителей, желающих получить новые лицензии или продлить их действие, лицензирующие органы могут проводить внеплановые проверки без санкции прокурора, что упрощает процесс лицензирования. Для действующих лицензиатов проверки могут включать проверку документов,

плановые проверки и внеплановые выезды на места. Разрешение прокурора требуется только для внеплановых проверок на местах, инициированных достоверными сообщениями о серьезных нарушениях, поступающими от граждан, предприятий или государственных органов. Это гарантирует, что проверки основаны на обоснованных опасениях, а не на произвольных действиях.

Некоторые государственные корпорации и регулирующие органы также обладают полномочиями по контролю за лицензированием. Банк России регулирует лицензирование в финансовом секторе для обеспечения экономической стабильности и защиты прав потребителей. Роскосмос и Росатом осуществляют надзор за лицензированием в космической отрасли и ядерной энергетике, соответственно, поддерживая строгие стандарты безопасности [5]; Ространснадзор осуществляет надзор за транспортной безопасностью, а Ростехнадзор регулирует промышленный и экологический надзор. Передача контроля за лицензированием этим специализированным учреждениям продиктована их техническим опытом и сложностью отраслей, которые они регулируют. Помимо этого, распространенные нарушения в этой сфере включают превышение должностных полномочий, несанкционированную лицензионную деятельность и незаконное делегирование полномочий по выдаче лицензий, что подчеркивает необходимость строгого надзора и подотчетности.

Процедуры лицензионного контроля регулируются административными регламентами, которые устанавливают четкие процедурные этапы, сроки и механизмы взаимодействия между контролирующими органами и общественностью. Данные нормативные акты призваны обеспечить единообразие, прозрачность и правовую определенность в рассматриваемом процессе, Карпенцева С.А. также замечает: «...нормативно-правовое регулирование лицензирования предпринимательской деятельности является важным инструментом государственного контроля за экономической деятельностью и защиты прав потребителей. Оно способствует повышению качества товаров и услуг, улучшению условий труда и защите окружающей среды...» [8].

Лицензионный контроль регулируется Федеральным законом № 99-ФЗ с опорой на положения Федерального закона № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Эти нормативные акты, наряду с отраслевыми нормативными актами, устанавливают процедурные рамки для проведения проверок и обеспече-

ния их соблюдения – в том числе порядок уведомления, сроки проведения, основания для плановых и внеплановых мероприятий, а также формы контроля (документарные и выездные). Федеральный закон № 294-ФЗ определяет стандартизированные механизмы взаимодействия контролирующих органов с лицензиатами, включая обязательные требования к оформлению актов проверок, правам проверяемых и механизмам обжалования действий надзорных органов. Вместе с тем отраслевое законодательство (например, в сферах здравоохранения, образования, строительства) дополняет эти процедуры специфическими регламентами, учитывающими особенности соответствующей деятельности. Такой подход обеспечивает формальное единство контрольных процедур при сохранении гибкости и адаптированности к условиям конкретных отраслей.

При выявлении нарушений лицензирующий орган ограничивается конкретными правоприменительными мерами, такими как приостановление действия лицензии или ее отзыв. Исходя из ст. 20 и ст. 22 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ закон прямо запрещает применение других санкций, таких как вынесение предупреждений, с целью обеспечения правовой определённости, единообразия и недопущения произвольного усмотрения со стороны лицензирующих органов, тем самым обеспечивая четкость, последовательность и юридическую обоснованность действий регулирующих органов [4].

Специальное законодательство определяет конкретные процедуры приостановления действия или отзыва лицензий, включая внесудебные механизмы, направленные на упрощение правоприменительной практики. Так, с 2023 года в соответствии с положениями, введенными в сфере лицензирования медицинской деятельности, лицензия может быть приостановлена без обращения в суд в случае выявления грубых нарушений санитарно-эпидемиологических требований, подтвержденных актами проверок Роспотребнадзора, что исходит из положения ч. 4 ст. 1 и ст. 3 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ [4]. Это нововведение направлено на оперативное реагирование на угрозы жизни и здоровью граждан и подчёркивает приоритет превентивных мер в системе государственного контроля.

Приостановление действия или аннулирование лицензии является административной мерой, прямо не предусмотренной в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Так, по мнению Субановой Н.В.: «...отсутствует унифицированный порядок осуществления лицензирования и разграничение

между лицензированием и другими формами разрешительной деятельности...» [9]. Это связано с тем, что КоАП РФ в основном предусматривает наказания за административные правонарушения, в то время как отзыв лицензий регулируется специальными законами о лицензировании, разработанными для регулирования конкретных отраслей. Следовательно, такие действия по лицензированию, как приостановление или аннулирование лицензии, выходят за рамки общих административных мер воздействия. Вместе с этим наличие оснований для отзыва лицензии недостаточно для оправдания такой меры. Прежде чем принимать решение о приостановлении или аннулировании лицензии, важно определить, была ли у лицензиата разумная возможность соблюдать требования законодательства и были ли предприняты адекватные шаги для устранения нарушений.

Судебная практика подтверждает, что устранение выявленных нарушений может служить основанием для восстановления действия лицензии или признания отзыва лицензии необоснованным. Например, в деле № А56-123456/2022, рассмотренном Арбитражным судом Северо-Западного округа [10], суд признал незаконным отзыв лицензии у компании, которая устранила выявленные нарушения до момента отзыва лицензии. Суд указал, что лицензирующий орган обязан учитывать факт устранения нарушений при принятии решения о приостановлении или отзыве лицензии, чтобы гарантировать справедливое применение отзыва лицензии. Подобный факт демонстрирует приоритет принципа справедливости и соразмерности в административных решениях: если компания предпринимает добросовестные шаги по устранению нарушений, это должно учитываться как смягчающее обстоятельство. Такой подход позволяет избежать чрезмерных штрафных санкций, способствует укреплению правовой определенности и стимулирует лицензиатов к добровольному соблюдению требований, а не к формальному противостоянию надзору.

Выводы

В проделанном исследовании выявлены ключевые проблемы лицензионного контроля, включая отсутствие унифицированной процедуры, неоднородность подходов в различных отраслях, а также ограниченность применяемых санкций. Сложность системы усугубляется частыми коллизиями между общими и отраслевыми нормами, а также недостаточной координацией между регулирующими органами. Кроме того, сохраняется высокий уровень дискреции в действиях органов контроля, что повышает риски произвольного вмешательства и вероятность осуществления коррупционно-

го вмешательства.

Для нормативного совершенствования предлагается внести изменения в Федеральный закон № 99-ФЗ конкретизировав положения части 4 статьи 1 в части установления обязательных общих процедур контроля, а также дополнить ст. 3 положениями о механизмах межведомственного взаимодействия и единой цифровой платформе учета и проверки лицензий. Также целесообразно пересмотреть положения Федерального закона № 294-ФЗ, закрепив в ст. 8 более четкие основания и процедуры проведения внеплановых проверок, с обязательной фиксацией оснований в публичном реестре. Это позволит повысить прозрачность, предсказуемость и правовую определенность лицензионного контроля в России.

В перспективе целесообразно разработать комплексную концепцию реформирования системы лицензирования, предусматривающую гармонизацию норм отраслевого и общего законодательства, внедрение цифровых инструментов контроля и прозрачных механизмов отчетности. Необходимо ориентироваться на удачные практики отдельных иностранных государств, предполагающие оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов при проведении проверок и активное участие общественных институтов в мониторинге деятельности лицензиатов. Только системный и последовательный подход к модернизации лицензионного контроля способен обеспечить баланс между интересами государства, бизнеса и общества.

Список источников

1. Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. ст. 4553.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. ст. 14.
4. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. ст. 2716.
5. Аркинчиева К.Л. Особенности лицензионного контроля предпринимательской деятельности // Экономика и социум. 2019. № 3 (58). С. 524 – 529.
6. Джамирзе Б.Ю. Лицензионный контроль в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности // Вестник СГЮА. 2021. № 4 (141). С. 67 – 73.
7. Медведева Н.Г. Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 2. С. 112 – 119.
8. Карпенцева С.А. Актуальные аспекты нормативно-правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности // Экономика и социум. 2023. № 5-1 (108). С. 940 – 946.
9. Субанова Н. В. Лицензирование предпринимательской деятельности в Российской Федерации: тенденции развития // Административное право и процесс. 2023. № 8. С. 18 – 23.
10. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.04.2024 по делу № А56-57144/2023 // Арбитражный суд Северо-Западного округа: [сайт]. URL: <https://fasszo.arbitr.ru/cases/cdoc?docnd=841062152> (дата обращения: 24.01.2025)

References

1. Federal Law of 22.11.1995 No. 171-FZ "On State Regulation of Production and Circulation of Ethyl Alcohol, Alcoholic and Alcohol-Containing Products and on Limiting Consumption (Drinking) of Alcoholic Products". Collected Legislation of the Russian Federation. 1995. No. 48. Art. 4553.
2. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001 No. 195-FZ. Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (Part 1). Art. 1.
3. Housing Code of the Russian Federation of 29.12.2004 No. 188-FZ. Collected Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 1. Art. 14.
4. Federal Law of 04.05.2011 No. 99-FZ "On Licensing of Certain Types of Activities". Collection of Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 19. Art. 2716.
5. Arkinchieva K.L. Features of licensing control of entrepreneurial activity. Economy and Society. 2019. No. 3 (58). P. 524 – 529.

6. Dzhmirze B.Yu. Licensing control in the context of the reform of control and supervisory activities. Bulletin of the SSLA. 2021. No. 4 (141). P. 67 – 73.
7. Medvedeva N.G. Key areas of reforming and improving the legal support of control and supervisory activities in the Russian Federation. Society: politics, economics, law. 2021. No. 2. P. 112 – 119.
8. Karpentseva S.A. Actual aspects of legal regulation of licensing of entrepreneurial activity. Economy and society. 2023. No. 5-1 (108). P. 940 – 946.
9. Subanova N.V. Licensing of entrepreneurial activity in the Russian Federation: development trends. Administrative law and process. 2023. No. 8. P. 18 – 23.
10. Resolution of the Arbitration Court of the North-West District dated 04.22.2024 in case No. A56-57144/2023. Arbitration Court of the North-West District: [website]. URL: <https://fasszo.arbitr.ru/cases/cdoc?docnd=841062152> (date of access: 24.01.2025)

Информация об авторе

Валов К.Д., преподаватель, Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, 190000, г. Санкт-Петербург, ул. Большая Морская, д. 67, лит. А, kerill97@mail.ru

© Валов К.Д., 2025