

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

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

ПРЕДЕЛЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются пределы публично-правового вмешательства государства в деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в Российской Федерации. Целью исследования является выявление и правовой анализ механизмов, ограничивающих государственное вмешательство в предпринимательскую сферу при сохранении эффективного контроля и надзора. В ходе исследования проведён постатейный анализ норм Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также Федерального закона № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и подзаконных актов, включая Постановление Правительства РФ № 336. Определены ключевые процессуальные и содержательные границы вмешательства, включая принципы соразмерности, минимальной достаточности и стимулирования добросовестности. На основе анализа современных научных публикаций и статистических данных об объёме проверочных и профилактических мероприятий за 2021–2024 годы сформулированы предложения по совершенствованию законодательства: установление предельной частоты профилактических визитов, ограничение повторных запросов идентичных сведений и уточнение критериев достоверности сведений об угрозе вреда. Практическое значение исследования заключается в возможности применения его результатов при совершенствовании правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, разработке административных регламентов, а также при оценке эффективности правоприменительной практики в сфере защиты прав субъектов МСП и обеспечения баланса между публичными и частными интересами.

Ключевые слова: пределы публично-правового вмешательства, государственный контроль, Федеральный закон № 248-ФЗ, малое и среднее предпринимательство, профилактический визит, контрольно-надзорная деятельность, подзаконные акты, правовое регулирование, защита прав МСП.

VALOV Kirill Dmitrievich,

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

LIMITS OF PUBLIC-LAW INTERFERENCE BY THE STATE IN THE ACTIVITIES OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. The article examines the limits of public-law interference by the state in the activities of small and medium-sized enterprises (SMEs) in the Russian Federation. The purpose of the study is to identify and analyze legal mechanisms that restrict state intervention in entrepreneurial activity while maintaining effective control and supervision. The research includes a detailed article-by-article analysis of the provisions of Federal Law No. 248-FZ "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation", Federal Law No. 209-FZ "On the Development of Small and Medium-Sized Enterprises in the Russian Federation", and subordinate acts such as Gov-

ernment Resolution No. 336. The study defines key procedural and substantive boundaries of state interference, including the principles of proportionality, minimal sufficiency, and the encouragement of good faith. Based on an analysis of recent academic works and statistical data on inspection and preventive activities for 2021–2024, the author formulates proposals for improving legislation: establishing limits on the frequency of preventive visits, restricting repeated requests for identical information, and clarifying criteria for the reliability of information about potential harm. The practical significance of the study lies in its applicability to the improvement of legal regulation in supervisory activities, the development of administrative procedures, and the assessment of law enforcement practices aimed at protecting the rights of SMEs and ensuring a balance between public and private interests.

Key words: *limits of public-law interference, state control, Federal Law No. 248-FZ, small and medium-sized enterprises, preventive visit, supervision and oversight, subordinate acts, legal regulation, SME rights protection.*

Введение

Пределы публично-правового вмешательства государства в деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации должны определяться сочетанием конституционных гарантий экономической свободы и установленными федеральным законодателем механизмами контроля, позволяющими предупреждать причинение вреда охраняемым законом ценностям без неоправданной нагрузки на бизнес. Конституционно-правовая основа таких пределов вытекает из статьи 34 Конституции Российской Федерации, где закреплено право на свободное осуществление не запрещённой законом экономической деятельности, и из части 3 статьи 55, допускающей ограничения прав только федеральным законом постольку, поскольку это необходимо для защиты конституционно значимых благ; тем самым вмешательство органов публичной власти в хозяйственную деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства (далее - МСП) изначально презюмируется исключением, требующим нормативного обоснования, прозрачной цели и процессуальных гарантий. Указанная презумпция непосредственно трансформируется в отраслевые пределы посредством принципа соразмерности вмешательства, нормативно закреплённого в статье 9 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее - «Федеральный закон № 248-ФЗ»), и требует сопоставления интенсивности контрольных действий с характером потенциального вреда, а также выбора наименее обременительного средства воздействия для предпринимателя.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие пределы публично-правового вмешательства в деятель-

ность МСП, включая Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее - «Федеральный закон № 209-ФЗ»), Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее - «Федеральный закон № 248-ФЗ»), а также подзаконные акты Правительства Российской Федерации, в том числе Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Дополнительно учтены положения нормативных правовых актов, регламентирующих информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности и межведомственное взаимодействие (статьи 17-21 «Федерального закона № 248-ФЗ»), а также научные публикации российских правоведов, содержащие эмпирические данные о динамике контрольных и профилактических мероприятий в 2021-2024 годах. Методологическую основу составили формально-юридический метод для постатейного анализа норм «Федерального закона № 248-ФЗ» и выявления коллизий с «Федеральным законом № 209-ФЗ»; системно-структурный подход к оценке взаимосвязи конституционных гарантий, федерального и подзаконного регулирования; сравнительно-правовой метод для сопоставления процессуальных режимов плановых, внеплановых и профилактических мероприятий; а также аналитическая интерпретация статистических показателей, опубликованных в юридической литературе, с целью установления влияния изменений подзаконного регулирования на фактическую интенсивность вмешательства. Комплексное сочетание указанных методов позволило обосновать критерии «минимально достаточного вмешательства» и сформулировать предложения по корректировке отдельных норм «Федерального закона № 248-ФЗ».

Результаты и обсуждения

Содержательные границы вмешательства определяются также специальным предпринимательским законодательством, определяющим характеристики субъектов, в отношении которых осуществляется контроль. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее - «Федеральный закон № 209-ФЗ») в статье 4 конкретизирует критерии отнесения к микропредприятиям, малым и средним предприятиям; наличие таких критериев обязывает контрольные органы учитывать масштаб бизнеса при выборе формы и объема процессуальных действий, в том числе при определении частоты и содержания контрольных мероприятий, что корреспондирует принципу стимулирования добросовестности из статьи 8 «Федерального закона № 248-ФЗ». Тем самым пределы вмешательства приобретают измеряемый характер: одно и то же публичное требование не может изначально предъявляться к микропредприятию и крупному хозяйствующему субъекту в идентичном объеме без риска признания несоразмерности.

Процессуальные границы проявляются в предписаниях «Федерального закона № 248-ФЗ», регулирующих информационное обеспечение контроля. Статьи 17-21 устанавливают использование государственных информационных систем, межведомственное взаимодействие и требования к документам и уведомлениям; это означает, что истребование сведений у МСП допустимо лишь при отсутствии их в распоряжении государства, а повторные запросы тождественной информации нарушают установленную законом логику «одного окна» и тем самым выходят за пределы допустимого вмешательства. Закрепленное в статье 13 требование открытости и доступности информации о контрольно-надзорной деятельности и в статье 19 - ведение единого реестра контрольных мероприятий - формируют внешний контур пределов через проверяемость действий органа и возможность заблаговременного планирования со стороны предпринимателя. В развитие указанной логики, по мнению Алимпеева Д. Р., «ни одно контрольное (надзорное) мероприятие не может пройти без фиксации в соответствующем реестре», что подчёркивает роль информационных систем как внешнего ограничения дискреции контрольных органов [1].

Содержательно значимым элементом пределов являются основания и виды контрольных мероприятий. Статья 56 «Федерального закона № 248-ФЗ» перечисляет виды контрольных действий, а статья 57 - закрытый перечень оснований их проведения; предписания статьи 63 о необходимости требования прокурора для определённых

внеплановых мероприятий дополнительно сужают дискрецию органа, а статья 64 формализует содержание решения о проведении мероприятия, что исключает «общие ссылки» на абстрактный вред как единственное обоснование вмешательства. Одновременно статьи 70-75, регламентирующие инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарную и выездную проверки, наблюдение за соблюдением обязательных требований, очерчивают интенсивность вмешательства и допускают его поэтапное наращивание - от действий без физического доступа к объекту до наиболее инвазивных форм только при накоплении достаточных фактов. Практический вывод состоит в том, что выбор вида мероприятия подлежит проверке на соответствие принципу минимальной необходимости: без предварительной оценки иных, менее обременительных средств (например, наблюдения или документарного анализа) обращение к выездной проверке выходит за пределы допустимого.

Перераспределение акцента с карательных форм на профилактические и консультативные механизмы также детально нормировано и служит внутренним ограничителем. Глава 10 «Федерального закона № 248-ФЗ» закрепляет программу профилактики, виды профилактических мероприятий, консультирование и самообследование; статья 36 из главы 8 гарантирует контролируемым лицам право на получение мотивированной информации, на представление пояснений и на обжалование решений, что сужает возможность произвольного навязывания «обязательных» профилактических форм без надлежащих оснований. В подтверждение доктринального приоритета профилактики, по оценке Евдокимова А. С. и Сергуна П. П., «в ст. 8 закон декларирует преимущество проведения профилактических мероприятий над контрольными (надзорными)» [3].

Важной является эволюция правового режима профилактического визита: изначально носивший преимущественно инициативный и договорной характер (статья 52), он был дополнен институтом «обязательного профилактического визита» статьёй 52.1 и визита по инициативе контролируемого лица статьёй 52.2, введенными федеральным законодателем в декабре 2024 года; обновлённая модель усилила контакты органов с МСП и требует новой регуляции пределов вмешательства применительно к частоте, целям и доказательственной значимости результатов таких визитов. При этом, по мнению Пивеня Д. В. и соавт., «последствиями профилактического визита... могут быть внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия, то есть внеплановые проверки» [4], что указывает на риск трансформации профилактики в основание для более инва-

живных действий. Для баланса следует учесть и критику организационных параметров визитов: как отмечает Ромашов Р. Ю., «инспектор... не может выполнить свои контрольные полномочия за такой очень короткий период времени» [5], что ставит вопрос о предельной периодичности, длительности и доказательственной ценности результатов визита.

Вопрос о пределах вмешательства в 2022-2024 годах приобретал особую специфику из-за действия Постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», установившего, в том числе, общий запрет на плановые контрольные мероприятия с возможностью их замены профилактическими визитами, от которых контролируемое лицо в указанной ситуации не вправе отказаться. В эмпирическом плане, по данным Черкасова К. В. и соавт., «несмотря на запрет на проведение плановых проверок, роста случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям не произошло» [6], что подтверждает допустимость временных ограничений при условии соблюдения целей и принципов закона и надлежащей мотивировки выбора инструментов вмешательства.

Статистические показатели, приводимые в юридической литературе, подтверждают существенное перераспределение нагрузки с классических проверок на профилактические форматы и организацию отказа от значительного массива плановых мероприятий. Так, в научной статье указывается, что в 2022 году из плана было исключено 240,7 тыс. проверок, из которых 75,2% составляли плановые; автор связывает динамику с действием названного подзаконного акта и корректировкой федеральных законов. Приведённая статистика демонстрирует, что формальные пределы вмешательства стали зависеть от качества регламентации профилактики и от процессуальных гарантий её проведения, поскольку при массовом замещении плановых проверок визитами вопрос не сводится к «мягкости» формы, а к проверяемости мотивов и соблюдению процедур.

Одновременно наблюдается экспоненциальный рост профилактических мероприятий. В юридической публикации подчёркнуто, что лишь за период июль-декабрь 2021 года проведено 132,7 тыс. профилактических мероприятий, в том числе 40,8 тыс. профилактических визитов (30,7%), что послужило базой для последующего расширения практики в 2022-2024 годах. Для оценки пределов вмешательства эти данные существенны: массовость контактов увеличивает вероятность кумулятивной нагрузки на МСП даже при отсутствии санкций, что ставит вопрос о нор-

мативном лимитировании частоты визитов, их процессуальной «цели и измеримости» результатов и о чётком разграничении доказательственной ценности сведений, полученных в профилактическом формате, от материалов контрольных мероприятий, предусмотренных главами 12-13 «Федерального закона № 248-ФЗ».

Дополнительные пределы вытекают из регулирования индикаторов нарушения обязательных требований (статья 61.1), проверочных листов (статья 53) и оснований для внеплановых мероприятий (статьи 57-60). Отсутствие нормативно закреплённых критериев достаточности и проверяемости «сведений об угрозе причинения вреда» из статьи 58 чревато расширением усмотрения; потому пределы вмешательства требуют не только формального указания на наличие сведений, но и их верифицируемости, источниковой определённости и привязки к конкретным обязательным требованиям, иначе вмешательство утрачивает правовую предсказуемость. К числу концептуальных дефектов можно отнести и неоднозначность статуса результатов профилактического визита в качестве основания для последующих контрольных действий: при отсутствии прямого запрета использовать материалы профилактики для инициирования более инвазивных форм может возникать «скрытая эскалация», не согласующаяся с принципом стимулирования добросовестности (статья 8) и с гарантиями статьи 36 о правах контролируемого лица на понятные, мотивированные решения органа.

Заключение

Учитывая изложенное, пределы публично-правового вмешательства в деятельность МСП в действующей редакции законодательства детерминируются тремя взаимосвязанными блоками: конституционными гарантиями и тестом необходимости, процессуальной структурой «Федерального закона № 248-ФЗ» с его требованиями к основаниям, формам и документированию проверки, а также подзаконными актами, временно корректирующими режим (Постановление Правительства № 336), причём каждый из блоков должен применяться в логике «минимально достаточного вмешательства» с учётом статуса МСП по «Федеральному закону № 209-ФЗ». В качестве конкретных предложений представляется целесообразным: законодательно закрепить в статьях 21 и 36 «Федерального закона № 248-ФЗ» запрет на повторные истребования идентичных сведений у МСП при наличии их в государственных информационных системах, дополнив механизм автоматизированной проверки доступности данных; уточнить статью 58, установив критерии достоверности и верифицируемости «сведений об угрозе»

и запрет на использование анонимных сообщений без подтверждающих материалов как единственного основания для внепланового мероприятия; дополнить статьи 52, 52.1 и 52.2 предельной периодичностью профилактических визитов к одному контролируемому лицу и обязанностью органа мотивировать отказ от дистанционного формата, если цель визита может быть достигнута без посещения объекта; прямо закрепить в статье 53 обязательность использования проверочных листов для всех контактных мероприятий в отношении микропредприятий и малых предприятий, если соответствующие чек-листы утверждены; установить в статье 64 требование оценки влияния планируемого мероприятия на хозяйственную деятельность МСП как элемент мотивировочной части решения; предусмотреть в статье 20 императив межведомственного обмена, исключающий запрашивание у МСП документов, которыми располагают иные органы, и ответственность должностного лица за нарушение данного запрета; унифицировать в «Федеральном законе № 209-ФЗ» и «Федеральном законе № 248-ФЗ» отсылки к критериям МСП, исключив коллизии при применении специальных режимов в контроле. Реализация указанных мер ориентирована на снижение транзакционных издержек добросовестных субъектов без ослабления охраны публичных интересов; при их имплементации прогнозируется повышение предсказуемости контрольно-надзорной практики, сокращение числа внеплановых контактов, инициируемых недостаточно обоснованными сведениями, и укрепление доказательной дисциплины органов контроля, что позволит поддерживать нормативно требуемый баланс между свободой экономической деятельности и защитой прав и законных интересов иных лиц.

Список литературы:

- [1] Алимпеев Д. Р. Информатизация государственного контроля (надзора): в поисках вектора административно-правового регулирования // *Вестник Административное право и практика администрирования*. 2024. № 3. С. 30-42.
- [2] Дмитрикова Е. А. Развитие инструментов профилактики нарушений обязательных требований: новые качества профилактического визита // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. - 2024. - Т. 15, № 3. - С. 604-616.
- [3] Евдокимов А. С.; Сергун П. П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // *Административное право и процесс*. 2023. № 7. С. 53-59.
- [4] Пивень Д. В., Кицул И. С., Иванов И. В. Профилактический визит в системе контрольно-надзорной деятельности: его роль и возможные последствия: что необходимо знать руководителям медицинских организаций // *Менеджер здравоохранения*. - 2024. - № 2. - С. 4-12.
- [5] Ромашов Р. Ю. Профилактический визит как альтернатива плановым контрольным (надзорным) мероприятиям в условиях реформы контрольной (надзорной) деятельности // *Молодой учёный*. 2024. № 26 (525). С. 292-294.
- [6] Черкасов К. В.; Домрачев Д. Г.; Переседов А. М. Административная превенция в условиях моратория на контрольные (надзорные) мероприятия: состояние и перспективы // *Вестник Томского государственного университета*. 2024. № 505. С. 254-260.

References:

- [1] Alimpeev D.R. Informatization of state control (supervision): in search of a vector of administrative and legal regulation//*NB: Administrative law and administration practice*. 2024. № 3. S. 30-42.
- [2] Dmitrikova E. A. Development of tools for the prevention of violations of mandatory requirements: new qualities of a preventive visit//*Bulletin of St. Petersburg University. Right*. - 2024. - T. 15, NO. 3. - S. 604-616.
- [3] Evdokimov A.S.; Sergun P. P. System of preventive measures used in the implementation of state control (supervision): assessment of regulatory impact//*Administrative law and process*. 2023. № 7. S. 53-59.
- [4] Piven D.V., Kitsul I.S., Ivanov I.V. Preventive visit in the system of control and supervisory activities: its role and possible consequences: what the heads of medical organizations need to know//*Health manager*. - 2024. - № 2. - S. 4-12.
- [5] Romashov R. Yu. Preventive visit as an alternative to planned control (supervisory) measures in the context of the reform of control (supervisory) activities//*Young scientist*. 2024. № 26 (525). S. 292-294.
- [6] Cherkasov K.V.; Domrachev D.G.; Peresedov A.M. Administrative prevention in the context of a moratorium on control (supervisory) measures: state and prospects//*Bulletin of Tomsk State University*. 2024. № 505. S. 254-260.

