

Дата поступления рукописи в редакцию: 13.03.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-3-30-34

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

ПРИНЦИПЫ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Статья посвящена исследованию принципов публичного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности в системе конституционно-правового регулирования. Целью исследования является выявление конституционных оснований и отраслевых особенностей правового закрепления принципов государственного контроля, а также определение проблем их реализации в действующем законодательстве и правоприменительной практике. Для достижения указанной цели решены задачи по анализу положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ, а также подзаконных нормативных актов, регулирующих профилактику нарушений обязательных требований. Особое внимание уделено постатейному исследованию норм, определяющих законность, соразмерность, правовую определенность, открытость контрольной деятельности, стимулирование добросовестного поведения контролируемых лиц и гарантии обжалования решений контрольных органов. В статье также рассмотрены научные позиции отечественных правоведов и статистические данные, характеризующие фактическую интенсивность контрольной деятельности и применение профилактических мер. По результатам исследования сделан вывод о том, что действующая модель публичного контроля в предпринимательской сфере в целом ориентирована на конституционные стандарты, однако сохраняет ряд нормативных и прикладных противоречий, связанных с неопределенностью обязательных требований, факультативностью отдельных профилактических механизмов и процессуальными ограничениями при обжаловании предписаний. Практическое значение исследования состоит в возможности использования сформулированных выводов и предложений в нормотворческой деятельности, при совершенствовании законодательства о государственном контроле (надзоре), а также в правоприменительной и экспертной работе.

Ключевые слова: публичный контроль, государственный надзор, предпринимательская деятельность, конституционно-правовое регулирование, обязательные требования, профилактика нарушений, обжалование, права предпринимателей.

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

PRINCIPLES OF PUBLIC CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION

Annotation. The article examines the principles of public control (supervision) in the sphere of entrepreneurial activity within the system of constitutional legal regulation. The purpose of the study is to identify the constitutional foundations and sector-specific features of the legal consolidation of state control principles, as well as to determine the main problems of their implementation in current legislation and law enforcement practice. To achieve this purpose, the research analyzes the provisions of the Constitution of the Russian Federation, Federal Law No. 248-FZ dated July 31, 2020, Federal Law No. 247-FZ dated July 31, 2020, and subordinate regulatory acts governing the preven-

tion of violations of mandatory requirements. Particular attention is paid to the article-by-article examination of legal provisions defining legality, proportionality, legal certainty, openness of control activities, encouragement of good-faith conduct of controlled entities, and guarantees for appealing decisions of supervisory authorities. The article also considers the scholarly positions of Russian legal scholars and statistical data reflecting the actual intensity of supervisory activity and the application of preventive measures. The study concludes that the current model of public control in the business sphere is generally oriented toward constitutional standards, but still contains a number of normative and practical contradictions related to the uncertainty of mandatory requirements, the optional nature of certain preventive mechanisms, and procedural limitations in appealing prescriptions. The practical significance of the study lies in the possibility of using its conclusions and proposals in lawmaking, in improving legislation on state control (supervision), and in law enforcement and expert activities.

Key words: public control, state supervision, entrepreneurial activity, constitutional legal regulation, mandatory requirements, prevention of violations, appeal procedure, entrepreneurs' rights.

Введение

Принципы публичного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности не могут рассматриваться как автономная совокупность отраслевых предписаний, поскольку их содержание предопределено конституционной моделью допустимого вмешательства публичной власти в экономическую свободу. Конституция Российской Федерации в статье 8 закрепляет единство экономического пространства, поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности, в статье 34 - право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, в статьях 45 и 46 - государственную и судебную защиту прав, а в статье 55 - пределы их ограничения только федеральным законом и лишь в необходимой мере. Тем самым контроль в предпринимательской сфере конституционно допустим не сам по себе, а лишь как законное, соразмерное и подлежащее эффективному обжалованию воздействие. По мнению И.А. Кашаповой, именно «базовые конституционно-правовые принципы» образуют исходную рамку защиты прав предпринимателя, что требует дальнейшего анализа уже на уровне специального законодательства [5].

Такое развитие конституционных предписаний получает нормативное выражение прежде всего в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ»), который уже в главе 2 закрепляет принципы законности и обоснованности, стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерности вмешательства, охраны прав и законных интересов, недопустимости злоупотребления правом, соблюдения тайны, открытости и оперативности. При этом часть 1 статьи 9 Федерального закона № 248-ФЗ прямо требует, чтобы выбираемые профилактические и контрольные мероприятия были соразмерны характеру нару-

шения и возможному вреду, а часть 4 статьи 10 запрещает действия, унижающие достоинство личности либо умаляющие деловую репутацию организации или индивидуального предпринимателя. По мнению Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильевой, указанные начала составляют «ядро» принципа «хорошей администрации», включающее законность, правовую определенность, добросовестность, запрет злоупотребления правом и соразмерность [6]. Следовательно, принципы контроля в предпринимательской сфере выступают не декларацией, а юридическими критериями допустимости каждого властного решения, что закономерно переводит анализ к вопросу о том, как законодатель определяет сами обязательные требования.

Материалы и методы исследования

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, определяющие конституционные и отраслевые основы публичного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности, включая Конституцию Российской Федерации, 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, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ, а также Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки, утверждения и актуализации контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям». Дополнительно привлечены научные статьи отечественных правоведов, опубликованные преимущественно в

2021–2025 гг., в которых рассматриваются конституционные основания публичного контроля, проблемы правовой определенности обязательных требований, профилактическая направленность контрольной деятельности, процессуальные гарантии защиты прав предпринимателей и статистические показатели реализации контрольных полномочий.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический метод, позволивший осуществить постатейный анализ действующего законодательства о государственном контроле (надзоре) и обязательных требованиях; системный метод, примененный для выявления взаимосвязи конституционных положений, федеральных законов и подзаконных нормативных актов; сравнительно-правовой подход, использованный при сопоставлении ранее действовавшей и современной модели обжалования результатов контрольной деятельности; а также метод аналитической интерпретации научных позиций и статистических данных, приведенных в работах российских правоведов. Применение указанной совокупности методов позволило определить, в какой мере закрепленные в законодательстве принципы публичного контроля соответствуют конституционным требованиям соразмерности, правовой определенности, доступности защиты прав и недопустимости избыточного вмешательства в предпринимательскую деятельность.

Результаты и обсуждения

В этом аспекте ключевое значение имеет Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ»), статья 1 которого определяет правовые и организационные основы установления обязательных требований, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Статья 3 Федерального закона № 247-ФЗ устанавливает общее правило вступления таких требований в силу 1 марта либо 1 сентября и не ранее чем через 90 дней после официального опубликования, а статья 14 прямо запрещает официальным разъяснениям вводить новые требования либо изменять смысл уже действующих. Одновременно статьи 15, 17–19 и 22–24 Федерального закона № 248-ФЗ связывают предмет контроля с соблюдением обязательных требований, формированием информационных реестров и использованием категорий риска причинения вреда при выборе интенсивности вмешательства. По мнению О.Н. Ермоловой, исследование «правовой природы институтов контроля и ответственности» показывает, что именно качество обязательного требования определяет пределы допу-

стимого принуждения [4]. Отсюда следует и первая системная проблема: принцип правовой определенности обеспечен лишь частично, поскольку закон фиксирует общие рамки, тогда как значительный массив конкретных обязанностей остается рассредоточенным по подзаконным и ведомственным актам, а это неизбежно повышает значение профилактического блока регулирования.

Именно поэтому особое место в конституционно-правовой конструкции занимает профилактика. Статьи 44–52.2 Федерального закона № 248-ФЗ предусматривают программу профилактики, информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, предостережение, консультирование, самообследование и профилактический визит. Их развитие обеспечивается Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки, утверждения и актуализации контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» (далее – «Постановление № 990»), которое задает структуру и ежегодный цикл профилактических программ. По мнению А.С. Евдокимова и П.П. Сергуна, одновременно сохраняется «недостаточность правового регулирования системы профилактических мероприятий», что выражается в неясности их реального воздействия на предотвращение нарушений [3]. Данный вывод представляется обоснованным, поскольку статья 48 Федерального закона № 248-ФЗ фактически делает меры стимулирования добросовестности факультативными: они применяются лишь при условии, что прямо предусмотрены положением о соответствующем виде контроля. Тем самым провозглашенный в законе принцип стимулирования добросовестного поведения не получает универсального действия, а Постановление № 990 в большей степени стандартизирует отчетность органов, чем индивидуализирует помощь контролируемому лицу.

Практический эффект этой модели подтверждается статистикой, которая в научной литературе используется не как самостоятельный аргумент, а как показатель степени реализации принципов. По мнению С.А. Федотова, со ссылкой на сводный доклад о государственном контроле (надзоре), за период с 1 июля по 31 декабря 2021 г. было проведено 423,3 тыс. проверок, при этом вынесено 91,9 тыс. предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований [9]. По мнению Е.В. Ширеевой, в среднем с 2020 по 2023 г. контрольными органами проводилось около 341,7 тыс. проверок в год, причем годовые показатели существенно не различались [10]. Эти

данные свидетельствуют о том, что сама по себе реформа не привела к автоматическому снижению интенсивности вмешательства; напротив, конституционное значение приобретает вопрос о том, насколько каждая конкретная проверка была необходимой, правомерной и процессуально обеспеченной. Отсюда закономерен переход к анализу механизма фиксации результатов контроля и гарантий их оспаривания.

Процессуальные гарантии в Федеральном законе № 248-ФЗ имеют не меньшее конституционное значение, чем материальные принципы. Статья 39 закрепляет право на обжалование решений, действий и бездействия контрольных органов, причем часть 2 данной статьи делает для предпринимателей обязательным досудебный порядок перед обращением в суд. Статья 40 устанавливает срок подачи жалобы: 30 календарных дней по общему правилу и лишь 10 рабочих дней в отношении предписания. Статья 87 требует приобщать к акту документы и иные материалы, являющиеся доказательствами нарушения обязательных требований, а статья 91 связывает грубые нарушения порядка контроля с недействительностью решений контрольного органа. Исторически Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ допускал административный и (или) судебный порядок защиты прав предпринимателя. По мнению Е.Н. Смирновой, современное регулирование уже позволяет говорить о сложившемся состоянии судебной практики, однако именно здесь проявляется наиболее уязвимое место модели: обязательная досудебность и сокращенный срок обжалования предписания при технически сложных видах контроля могут превращаться из гарантии упорядоченного рассмотрения спора в дополнительный барьер к реализации статьи 46 Конституции Российской Федерации [7].

Дальнейший анализ показывает, что конституционно-правовая оценка принципов контроля невозможна без учета отраслевой специфики, но такая специфика не должна разрушать единство общих стандартов. По мнению А.А. Спиридонова, законодательство о государственном, муниципальном и общественном контроле обладает «интегративными свойствами» и подлежит осмыслению на основе «системного подхода» [8]. По мнению С.А. Агагомедовой, вместе с тем сохраняется «условность выделения видов государственного контроля (надзора)» и сложность учета отраслевой специфики [1]. По мнению К.М. Беликовой и М.А. Ахмадовой, модернизация законодательства о контроле имеет для бизнеса существенное значение, но Федеральный закон №

248-ФЗ сохраняет «недостатки как административно-правового, так и прикладного характера» [2]. Отсюда следует, что дифференциация видов контроля допустима лишь постольку, поскольку она не устраняет общие конституционные требования законности, правовой определенности, открытости, уважения деловой репутации и доступности судебной защиты. Именно поэтому последним необходимым шагом становится формулирование конкретных предложений, ориентированных не на расширение контрольного воздействия, а на приведение его к конституционно допустимой модели.

Заключение

С учетом изложенного представляется необходимым внести в Федеральный закон № 248-ФЗ и связанные с ним подзаконные акты несколько взаимосвязанных изменений. Во-первых, статью 48 Федерального закона № 248-ФЗ следует изложить таким образом, чтобы меры стимулирования добросовестности являлись обязательным элементом каждого вида контроля, а не зависели от усмотрения разработчика отраслевого положения. Во-вторых, статью 40 Федерального закона № 248-ФЗ целесообразно скорректировать, увеличив срок обжалования предписания как минимум до 20 рабочих дней, поскольку действующий срок не всегда совместим с реальной возможностью предпринимателя подготовить правовую и техническую позицию. В-третьих, в Федеральном законе № 248-ФЗ следует прямо закрепить обязанность каждого контрольного органа формировать исчерпывающий публичный перечень проверяемых требований с отсылкой к реестру, предусмотренному Федеральным законом № 247-ФЗ, а в Постановление № 990 - включить требование оценивать не только количество профилактических мероприятий, но и долю предотвращенных нарушений без применения санкций. В-четвертых, критерии отнесения объектов к категориям риска по статьям 23–24 Федерального закона № 248-ФЗ должны быть увязаны с едиными федеральными параметрами прозрачности и сопоставимости. Таким образом, регулирование контроля должно соотноситься с задачей предупреждения нарушений и снижения административного давления на бизнес, и именно в этом направлении, вероятнее всего, будет развиваться законодательство при условии последовательного усиления конституционных гарантий предпринимательской свободы.

Список литературы:

[1] Агагомедова С. А. Отраслевая специфика государственного контроля (надзора): административно-правовое обоснование // Административное право и процесс. 2024. № 11.

[2] Беликова К. М.; Ахмадова М. А. Значение реформы законодательства о государственном контроле (надзоре) для государства и бизнеса // *Хозяйство и право*. 2023. № 3. С. 15–26.

[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] Ермолова О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы контроля и ответственности // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2022. № 5. С. 60–75.

[5] Кашапова И. А. Конституционный контроль в сфере защиты прав и свобод предпринимателя // *Право и государство: теория и практика*. 2022. № 7 (211). С. 83–87.

[6] Мицкевич Л. А.; Васильева А. Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2022. № 2. С. 72–93.

[7] Смирнова Е. Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора): дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2022. 246 с.

[8] Спиридонов А. А. О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России // *Актуальные проблемы российского права*. 2023. Т. 18. № 2 (147). С. 21–33.

[9] Федотов С. А. Юридическое значение предостережения // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2025. № 2. С. 12–16.

[10] Ширеева Е. В. Использование результатов контрольной (надзорной) деятельности на стадии возбуждения дела об административном правонарушении // *Административное право и процесс*. 2025. № 4. С. 68–72.

References:

[1] Agamagomedova S. A. Industry specifics of state control (supervision): administrative and legal justification//*Administrative law and process*. 2024. № 11.

[2] K. M. Belikova; Akhmadova M. A. Significance of the reform of legislation on state control (supervision) for the state and business//*Economy and law*. 2023. № 3. S. 15-26.

[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] O. N. Ermolova Mandatory requirements for entrepreneurial activity: issues of control and responsibility//*Property relations in the Russian Federation*. 2022. № 5. S. 60-75.

[5] Kashapova I. A. Constitutional control in the field of protection of the rights and freedoms of the entrepreneur//*Law and the state: theory and practice*. 2022. № 7 (211). S. 83-87.

[6] L. A. Miscavige; Vasilyeva A.F. Principles of “good administration” in the field of state control (supervision) // *Bulletin of Voronezh State University*. Series: Right. 2022. № 2. S. 72-93.

[7] Smirnova E. N. Administrative and legal regulation of prevention of violations of mandatory requirements in the implementation of state control (supervision): dis. cand. jurid. sciences. Nizhny Novgorod, 2022. 246 pp.

[8] Spiridonov A. A. On the consistency of legislation on state control (supervision), municipal control and public control: constitutional and legal aspects in line with the development of public administration mechanisms in Russia//*Current problems of Russian law*. 2023. T. 18. № 2 (147). S. 21-33.

[9] Fedotov S. A. Legal significance of the warning//*State power and local self-government*. 2025. № 2. S. 12-16.

[10] E.V. Shireeva. Use of the results of control (supervisory) activities at the stage of initiating an administrative offense case//*Administrative Law and Process*. 2025. № 4. S. 68-72.

