

Дата поступления рукописи в редакцию: 14.04.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-5-123-128

Дата принятия рукописи в печать: 27.05.2026 г.

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

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

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Аннотация. В статье проводится сравнительно-правовой анализ публичного контроля за предпринимательской деятельностью в Российской Федерации и Республике Беларусь. Цель исследования состоит в выявлении общих закономерностей и существенных различий в правовом регулировании контрольной деятельности, затрагивающей субъектов предпринимательства, а также в определении направлений дальнейшего совершенствования соответствующих правовых механизмов. Для достижения указанной цели поставлены задачи по исследованию действующих нормативно-правовых актов России и Беларуси, включая законы и подзаконные акты, регулирующие государственный контроль, профилактические мероприятия, обязательные требования, порядок досудебного обжалования и иные процессуальные гарантии, по выявлению особенностей соотношения публичных интересов государства и законных интересов предпринимателей, по анализу научных подходов к оценке профилактической функции контроля и ее фактического содержания. В ходе исследования установлено, что российская модель в большей степени ориентирована на разграничение обязательных требований и процедур контроля, тогда как белорусская модель характеризуется более высокой степенью административно-процедурной централизации и существенной ролью подзаконного регулирования. Обоснован вывод о том, что для обеих правовых систем актуальной остается проблема недопустимости подмены профилактических мероприятий скрытыми формами проверочного вмешательства. Практическое значение исследования состоит в возможности использования его выводов при подготовке предложений по совершенствованию законодательства о государственном контроле, в правоприменительной деятельности контрольных органов, а также в научной и учебной работе по дисциплинам конституционного и административного права.

Ключевые слова: публичный контроль, предпринимательская деятельность, государственный контроль, обязательные требования, профилактические мероприятия, Республика Беларусь, досудебное обжалование, права предпринимателей.

VALOV Kirill Dmitrievich,

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

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF PUBLIC CONTROL OVER ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN RUSSIA AND THE REPUBLIC OF BELARUS

Annotation. The article presents a comparative legal analysis of public control over entrepreneurial activity in the Russian Federation and the Republic of Belarus. The purpose of the study is to identify common patterns and significant differences in the legal regulation of control activities affecting business entities, as well as to determine possible directions for further improvement of the relevant legal mechanisms. To achieve this goal, the research addresses the following objectives: to examine current Russian and Belarusian legal acts, including laws and subordinate regulations governing state control, preventive measures, mandatory requirements, pre-trial appeal procedures, and other procedural guarantees, to identify the specifics of the correlation between public interests of the

state and legitimate interests of entrepreneurs; and to analyze scholarly approaches to the preventive function of control and its actual legal content. The study demonstrates that the Russian model is more focused on separating mandatory requirements from control procedures, whereas the Belarusian model is characterized by a higher degree of administrative and procedural centralization and by the significant role of subordinate regulation. The article substantiates the conclusion that both legal systems face a common problem: preventive measures should not be transformed into concealed forms of inspection interference. The practical significance of the study lies in the possibility of using its conclusions in drafting proposals for improving state control legislation, in the law-enforcement practice of supervisory authorities, and in academic and educational work in the fields of constitutional and administrative law.

Key words: public control, entrepreneurial activity, state control, mandatory requirements, preventive measures, Republic of Belarus, pre-trial appeal, entrepreneurs' rights.

Введение

Сравнительно-правовой анализ публичного контроля за предпринимательской деятельностью в России и Республике Беларусь имеет не только теоретическое, но и прикладное значение, поскольку в обеих правовых системах контрольная деятельность развивается в условиях одновременного действия двух взаимосвязанных требований. С одной стороны, государство обязано обеспечивать санитарную, экологическую, налоговую, техническую и иную безопасность хозяйственного оборота, а с другой стороны, вмешательство в предпринимательскую деятельность допустимо лишь в пределах, совместимых с принципом свободы экономической деятельности и требованием правовой определенности. По этой причине сопоставление должно вестись не по формальному числу проверок, а по тому, каким образом законодатель связывает охрану публично значимых ценностей с гарантиями для контролируемого лица, что и предопределяет необходимость обращения к действующим нормативным конструкциям России и Республики Беларусь.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие публичный контроль за предпринимательской деятельностью в Российской Федерации и Республике Беларусь, включая Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ»), Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ»), Указ Президента Республики Беларусь «О повышении эффективности контрольной (надзорной) деятельности» от 06.06.2025 № 227, ранее действовавший Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» от 16.10.2009 № 510, а также Поста-

новление Совета Министров Республики Беларусь «О вопросах контрольной (надзорной) деятельности» от 30.12.2025 № 802. Дополнительно использованы научные публикации отечественных правоведов 2021–2025 годов, посвященные обязательным требованиям, профилактическим мероприятиям, гарантиям прав контролируемых лиц, досудебному обжалованию решений контрольных органов, а также особенностям организации контрольной деятельности в российском и белорусском правовых системах.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ нормативных предписаний, регулирующих содержание и пределы публичного контроля; сравнительно-правовой метод, позволивший выявить различия в российской и белорусской моделях правового регулирования; системный метод, примененный при рассмотрении взаимосвязи законов и подзаконных актов, определяющих процедуру контрольной деятельности; а также аналитическая интерпретация статистических данных, приведенных в современных научных статьях российских правоведов. Использование совокупности указанных методов позволило установить, каким образом в рассматриваемых государствах соотносятся задачи обеспечения публичных интересов и гарантии защиты законных интересов субъектов предпринимательства, а также перейти от общей характеристики нормативных моделей к анализу конкретных механизмов их реализации.

Результаты и обсуждения

В Российской Федерации исходной точкой выступает Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ»), который в ст. 1 понимает государственный контроль как деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, причем такая деятельность осуществляется не только через проверку, но и через профилактику. Данная кон-

струкция неразрывно связана с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ»), поскольку именно он в ст. 4 закрепляет принципы законности, обоснованности, правовой определенности, открытости, предсказуемости и исполнимости обязательных требований, а в ст. 10 требует точно определять содержание требования и круг обязанных лиц. Следовательно, российская модель делает акцент не только на форме вмешательства, но и на качестве того нормативного материала, соблюдение которого затем проверяется, что позволяет перейти к анализу конкретных процессуальных решений российского законодателя.

Дальнейшее развитие этой конструкции видно в том, что ст. 8 Федерального закона № 248-ФЗ прямо устанавливает приоритет профилактических мероприятий по отношению к контрольным мероприятиям, а ст. 9 требует соразмерности вмешательства характеру нарушения и возможному вреду охраняемым законом ценностям. Однако при обращении к конкретным нормам обнаруживается и внутреннее напряжение. Так, по ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ предостережение не может содержать требование о представлении документов, но сведения о предостережениях по ч. 5 той же статьи учитываются при последующих профилактических и контрольных действиях, что придает этой мере не только предупредительное, но и процессуально значимое значение. Аналогичное смещение просматривается в ст. 52, 52.1 и 52.2 Федерального закона № 248-ФЗ: профилактический визит формально остается профилактической формой, но обязательный профилактический визит завершается актом, может сопровождаться предписанием, а его проведение не допускает отказа контролируемого лица, вследствие чего возникает необходимость обращения к современным доктринальным оценкам результативности данной модели.

Именно поэтому российская доктрина после 2021 года сосредоточилась на вопросе, насколько новая модель действительно снижает административное воздействие на бизнес. По мнению О.Н. Ермоловой, центральным остается вопрос о «правовой природе институтов контроля и ответственности» [5]. По мнению Н.В. Кузнецовой, государственный контроль и комплаенс представляют собой «две модели обеспечения соблюдения законодательства субъектами предпринимательской деятельности» [6]. По мнению Д.Г. Нарановой, глава 10 Федерального закона № 248-ФЗ определяет «порядок осуществления профилактических мероприятий» [9]. По мнению С.В. Соловьевой, закон закрепляет «обязательный порядок

досудебного обжалования» решений контрольных органов [12]. По мнению Е.В. Белякович, существенной процессуальной гарантией является то, что «срок рассмотрения жалобы приостанавливается» при истребовании дополнительных документов [1]. При этом, по мнению Е.В. Масленниковой, в 2023 году предостережение составило 69 % всех профилактических мероприятий и применялось 2 436,9 тыс. раз, тогда как в 2022 году — 1 432,7 тыс. раз [7], а по мнению Е.А. Дмитриковой, уже за период с июля по декабрь 2021 года было проведено 132,7 тыс. профилактических мероприятий, из них 40,8 тыс. профилактических визитов, то есть 30,7 % [4], что позволяет поставить вопрос о том, не происходит ли в российском праве перераспределение административной нагрузки из классических проверок в иные, формально более мягкие процедуры.

В Республике Беларусь развитие законодательства пошло по иному пути. Долгое время базовым актом выступал Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» от 16.10.2009 № 510, однако Указ Президента Республики Беларусь «О повышении эффективности контрольной (надзорной) деятельности» от 06.06.2025 № 227 признал его утратившим силу. На официальном уровне новый акт прямо обозначен как инструмент снижения бюрократизма и повышения цифровизации процессов. В частности, отменена обязанность субъектов хозяйствования вести книгу контрольных мероприятий и журнал производства работ, а также упразднено ведение единой информационной базы данных контролирующих органов. Одновременно усилена профилактическая роль мониторинга, поскольку меры ответственности предполагается применять только тогда, когда нарушение не устранено добровольно в установленный срок, а сам срок должен определяться с учетом специфики нарушения и объективной возможности его устранения, что требует обращения к подзаконному регулированию как к источнику, конкретизирующему названные положения.

Белорусская модель раскрывается далее через Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О вопросах контрольной (надзорной) деятельности» от 30.12.2025 № 802, которое не просто сопровождает Указ № 227, а фактически наполняет его прикладным содержанием. Данное постановление утверждает положения о контрольных закупках, порядке изъятия кассового оборудования для технического освидетельствования, учете предписаний на проведение проверок, методику формирования системы оценки риска, перечень органов, уполномоченных на осуществление контроля, перечень сфер примене-

ния чек-листов, перечень обязательных профилактических мероприятий и критерии оценки эффективности деятельности контролирующих органов. Особенно показательно то, что в п. 82–91 приложения 1 к Постановлению № 802 профилактические мероприятия определяются как системная деятельность, создающая условия для стимулирования добросовестного поведения и предупреждения нарушений, тогда как сама система оценки риска предназначена для отбора субъектов в планы выборочных проверок, но только после анализа возможности выявления либо устранения нарушений иными формами контроля без назначения такой проверки, что позволяет перейти к оценке белорусской модели в научной литературе.

Тем самым белорусский законодатель формирует более административно-процедурную и более централизованную модель. По мнению О.В. Гуриной, необходим «правовой анализ форм государственного контроля (надзора) в Республике Беларусь» именно через оценку их эффективности и возможностей совершенствования [3]. По мнению И.А. Пфаненштиля, анализ современного состояния белорусского законодательства о государственном контроле должен вестись через его организационные и функциональные параметры [11]. Эти оценки представляются обоснованными, поскольку после принятия Указа № 227 и Постановления № 802 белорусское право действительно предлагает субъекту хозяйствования ряд ощутимых процедурных гарантий: цифровизацию, отказ от части бумажного документооборота, чек-листы, обязательный учет профилактических мероприятий, трехлетний интервал как препятствие для включения ряда субъектов в планы выборочных проверок. Вместе с тем устойчивость таких гарантий в Беларуси в большей степени зависит от президентского и правительственного нормотворчества, чем от рамочного законодательного акта парламентского уровня, что усиливает значение исполнительного усмотрения и требует сопоставления с российской системой источников.

При прямом сопоставлении видно, что российская модель сильнее нормативно разводит два уровня регулирования: сначала формируются и оцениваются обязательные требования по Федеральному закону № 247-ФЗ, затем организуется контроль их соблюдения по Федеральному закону № 248-ФЗ. Белорусская модель, напротив, концентрирует основные процедурные вопросы в Указе № 227 и Постановлении № 802, то есть в актах, исходящих из исполнительного центра и непосредственно ориентированных на организацию проверок, мониторинга, мероприятий технического характера и профилактики. Отсюда выте-

кает важное различие. В России защита частного интереса предпринимателя в большей степени обеспечивается через требования к качеству самих обязательных предписаний и через формализованную процедуру досудебного обжалования по ст. 40 Федерального закона № 248-ФЗ. В Беларуси же баланс достигается прежде всего через процедурную экономию, цифровизацию и обязанность сначала использовать менее обременительные формы реагирования, вследствие чего сравнительный анализ неизбежно выводит на общую для обеих систем проблему фактического содержания профилактических механизмов.

Вместе с тем обе модели демонстрируют и общую проблему. Формально профилактика является приоритетом, однако законодатель постепенно насыщает профилактические формы элементами, ранее свойственными проверке. По мнению Д.В. Пивеня, изменения законодательства делают профилактический визит одной из основных форм контроля, причем в ходе такого визита уже проводится оценка уровня соблюдения обязательных требований [10]. По мнению С.А. Морозова, необходима «система гарантий обеспечения прав и свобод контролируемых лиц» [8]. По мнению И.И. Василишина, оценка современной контрольно-надзорной практики неизбежно должна учитывать «соблюдение прав предпринимателей» [2]. Следовательно, как для России, так и для Беларуси ключевым вопросом становится не само расширение профилактического инструментария, а недопущение ситуации, при которой профилактика сохраняет облегченное наименование, но фактически превращается в скрытую форму проверочного вмешательства, что предопределяет выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию регулирования.

Заключение

Изложенное позволяет предложить несколько направлений совершенствования проблемной ситуации. Во-первых, в России целесообразно нормативно развести собственно профилактические действия и действия, влекущие оформление акта и выдачу предписания, чтобы обязательный профилактический визит не размывал границы между предупреждением и пресечением. Во-вторых, следует уточнить ч. 5 ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ, ограничив использование сведений о предостережениях только профилактическими целями, если не установлено самостоятельное нарушение. В-третьих, для Беларуси представляется оправданным закрепление на уровне закона общих требований к обязательным предписаниям, аналогичных принципам Федерального закона № 247-ФЗ, поскольку процедурные гарантии без требований

к качеству самих обязанностей не устраняют риск избыточного усмотрения. В-четвертых, в обеих странах необходимо обеспечить единые стандарты цифрового досудебного обжалования, открытость чек-листов и публичность критериев отбора субъектов для контрольных действий. При сохранении текущего направления реформ можно прогнозировать дальнейшее сближение российской и белорусской моделей по линии цифровизации и профилактики, однако устойчивое соотношение публичных задач государства и законных интересов предпринимателей будет достигнуто лишь при условии, что снижение формального числа проверок не подменит собой требование к юридической определенности, соразмерности и проверяемости каждого властного решения.

Список литературы:

[1] Белякович Е. В. Единицы времени в исчислении административно-процессуальных сроков // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2024. Т. 28, № 1. С. 95–118.

[2] 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.

[3] Гурина О. В. Формы государственного контроля (надзора): правовой анализ // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. 2023. № 2. С. 77–82.

[4] 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.

[5] Ермолова О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы контроля и ответственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 5 (248). С. 60–75.

[6] Кузнецова Н. В. Комплаенс и государственный контроль: две модели обеспечения соблюдения законодательства субъектами предпринимательской деятельности // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 12 (100). С. 139–146.

[7] Масленникова Е. В. Динамика совершенствования контрольно-надзорной деятельности государства: результаты статистических наблюдений и социологических исследований // Государственная служба. 2024. № 5 (151). С. 35–45.

[8] Морозов С. А. Система гарантий обеспечения прав и свобод контролируемых лиц при реализации административных контрольно-надзорных процедур // Право и государство: теория и практика. 2024. № 8 (236). С. 213–216.

[9] Наранова Д. Г., Кадимова М. Ш. Профилактические мероприятия в свете нового законодательства о государственном контроле (надзоре) // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2022. № 4. С. 92–97.

[10] Пивень Д. В., Кицул И. С., Иванов И. В. Новые требования к профилактическому визиту. Почему теперь это одна из основных форм государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Менеджер здравоохранения. 2025. № 10. С. 4–11.

[11] Пфаненштиль И. А., Гончаров В. В., Петренко Е. Г. О проблемах и перспективах развития института государственного контроля в Республике Беларусь // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2023. Т. 46, № 2 (66). С. 43–50.

[12] Соловьева С. В. К вопросу об особенностях правового регулирования муниципального контроля // Право и практика. 2022. № 1. С. 43–52.

References:

[1] Belyakovich E.V. Units of time in calculating administrative and procedural terms//Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. 2024. T. 28, NO. 1. S. 95-118.

[2] 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.

[3] Gurina O. V. Forms of state control (supervision): legal analysis//Bulletin of Polotsk State University. Series D. Economic and legal sciences. 2023. № 2. S. 77-82.

[4] 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. VOL. 15, NO. 3. P. 604-616.

[5] O. N. Ermolova Mandatory requirements for entrepreneurial activity: issues of control and responsibility//Property relations in the Russian Federation. 2022. № 5 (248). S. 60-75.

[6] Kuznetsova N.V. Compliance and State Control: Two Models for Ensuring Compliance with Legislation by Business Entities//Bulletin of O. E. Kutafin University (MSLA). 2022. № 12 (100). S. 139-146.

[7] Maslennikova E.V. Dynamics of improving the control and supervisory activities of the state: the results of statistical observations and sociological research//State Service. 2024. № 5 (151). S. 35-45.

[8] S. A. Morozov. System of guarantees for ensuring the rights and freedoms of controlled persons in the implementation of administrative control and supervisory procedures//Law and State: Theory and Practice. 2024. № 8 (236). S. 213-216.

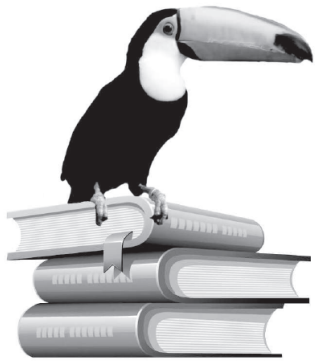
[9] Naranova D. G., Kadimova M. Sh. Preventive measures in the light of the new legislation on state control (supervision)//Bulletin of Dagestan State University. Series 3: Social Sciences. 2022. № 4. S. 92-97.

[10] Piven D.V., Kitsul I.S., Ivanov I.V. New requirements for a preventive visit. Why now it is one of the main forms of state control of the quality and safety of medical activities//Health manager. 2025. № 10. S. 4-11.

[11] Pfanenstiel I. A., Goncharov V. V., Petrenko E. G. On the problems and prospects for the development of the institute of state control in the Republic of Belarus//Legal Bulletin of Dagestan State University. 2023. T. 46, NO. 2 (66). S. 43-50.

[12] Solovyova S.V. On the issue of the peculiarities of legal regulation of municipal control//Law and practice. 2022. № 1. S. 43-52.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

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

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.