

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

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

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ И СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В статье проведён комплексный сравнительно-правовой анализ механизмов публично-правового контроля в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации и Европейском союзе. Целью исследования является выявление общих и отличительных черт нормативного регулирования, процедурных принципов и организационных форм контрольно-надзорной деятельности, а также оценка влияния степени кодификации и подзаконного регулирования на правовую предсказуемость для предпринимательских субъектов. В работе подробно рассмотрены положения Федерального закона № 248-ФЗ, регламентирующего государственный контроль и надзор в Российской Федерации, а также регламенты Европейского союза, устанавливающие требования к надзорной деятельности и координации национальных органов. Особое внимание уделено профилактическим мерам, таким как консультирование, предостережение и профилактические визиты, обеспечивающим предупреждение нарушений без избыточного административного давления. На основе анализа российской и европейской моделей выявлены ключевые направления их сближения и различия в процессуальных гарантиях и формах взаимодействия с бизнесом. Полученные результаты могут быть использованы при совершенствовании российского законодательства, разработке типовых административных регламентов и формировании единых стандартов контрольно-надзорной деятельности, направленных на повышение её эффективности, транспарентности и обеспечение прав участников предпринимательских отношений.

Ключевые слова: публично-правовой контроль, предпринимательская деятельность, Федеральный закон № 248-ФЗ, Европейский союз, контрольно-надзорная деятельность, правовое регулирование, профилактические меры, процессуальные гарантии.

VALOV Kirill Dmitrievich,

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

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC LAW CONTROL IN THE FIELD OF ENTREPRENEURSHIP IN RUSSIA AND THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Annotation. The article provides a comprehensive comparative legal analysis of the mechanisms of public law control in the sphere of entrepreneurial activity in the Russian Federation and the European Union. The purpose of the study is to identify common and distinctive features of regulatory regulation, procedural principles and organizational forms of control and supervisory activities, as well as to assess the impact of the degree of codification and bylaw regulation on legal predictability for business entities. The paper considers in detail the provisions of Federal Law No. 248-FZ, which regulates state control and supervision in the Russian Federation, as well as the regulations of the European Union, which establish requirements for the supervisory activities and coordination of national authorities. Special attention is paid to preventive measures such as counseling, caution-

ing, and preventive visits to ensure that violations are prevented without excessive administrative pressure. Based on the analysis of the Russian and European models, the key areas of their convergence and differences in procedural guarantees and forms of interaction with business have been identified. The results obtained can be used in the improvement of Russian legislation, the development of standard administrative regulations and the formation of uniform standards of control and supervisory activities aimed at increasing its effectiveness, transparency and ensuring the rights of participants in business relations.

Key words: public law control, business activity, Federal Law No. 248-FZ, European Union, control and supervisory activities, legal regulation, preventive measures, procedural guarantees.

Введение

Сопоставление публично-правового контроля в сфере предпринимательства в Российской Федерации и Европейском союзе целесообразно начинать с нормативного фундамента, который определяет пределы вмешательства государства и гарантии участников оборота. В России базовые начала закреплены в Конституции Российской Федерации (статья 34) как свобода экономической деятельности при допустимости ограничений в публичных интересах, что обуславливает необходимость четких процедур контроля и надзора. В Европейском союзе подход формируется сочетанием общих принципов Договора о Европейском союзе и специального регулирования рынка, ориентированного на соблюдение обязательных требований и предотвращение недобросовестной конкуренции, что предопределяет различную конструкцию мер и полномочий в государствах-членах, переходя к анализу конкретных актов.

Переход от конституционных и договорных положений к отраслевому регулированию показывает различие в подходах к балансу между публичными интересами и автономией предпринимательской инициативы. Для Российской Федерации характерна высокая степень централизации контрольных полномочий, при которой государство выступает не только гарантом соблюдения обязательных требований, но и активным участником в формировании профилактических механизмов. В то время как в Европейском союзе надзорные полномочия преимущественно децентрализованы и реализуются на уровне государств-членов, при этом координируются наднациональными органами и комиссией ЕС, что создает гибкую многоуровневую систему распределения ответственности и процедурных стандартов.

Такое различие институциональной структуры напрямую влияет на способы кодификации контрольно-надзорных механизмов. Если европейская система исходит из принципа функциональной автономии надзорных органов и приоритета административных процедур, то российское законодательство стремится закрепить комплексную модель в едином нормативном акте, устанавли-

вающим не только предмет и формы контроля, но и универсальные требования к его осуществлению. Именно эта тенденция к унификации и обусловила принятие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее - «Федеральный закон № 248-ФЗ»), который структурировал систему государственного вмешательства в предпринимательскую деятельность на основе общих принципов и типовых процедур.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие публичный контроль и надзор в предпринимательской деятельности: Конституция Российской Федерации (ст. 34); Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; подзаконные акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие особенности организации и документирования контрольных мероприятий; акты права Европейского союза, включая регламенты Европейского парламента и Совета по надзору за рынком и официальному контролю. Дополнительно учтены положения договорной основы ЕС и практики координации компетентных органов государств-членов.

Методологическую основу составили: формально-юридический анализ для постатейного исследования норм и выявления их внутренней логики; сравнительно-правовой метод для сопоставления моделей РФ и ЕС по критериям источниковой базы, процессуальных гарантий и степени кодификации; системно-структурный подход для оценки взаимосвязи профилактических и проверочных инструментов; а также аналитическая интерпретация эмпирических данных и выводов, изложенных в российских научных публикациях по тематике контрольно-надзорной реформы и профилактических механизмов. Применение комплексного подхода позволило обосновать предложения по уточнению частоты профилактических

мероприятий, гармонизации временных и постоянных режимов и усилению координационных процедур.

Результаты и обсуждения

В российской правовой системе ключевую роль играет Федеральный закон № 248-ФЗ, который кодифицировал понятия, виды мероприятий, гарантии контролируемых лиц и механизмы профилактики нарушений. Нормативная конструкция закона детализирует принципы (например, статья 8 - стимулирование добросовестного соблюдения; статья 9 - соразмерность), закрепляет оценку результативности органов (статья 30). При этом, по мнению Мицкевич Л. А. и Васильевой А. Ф., «Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ содержит целую главу, посвященную принципам. Из всех предусмотренных законом принципов наибольшее практическое значение имеют принципы, составляющие “стандарт ‘хорошей администрации’”» [4], а также перечень мероприятий и действий (статьи 56–75), включая контрольную закупку, инспекционный визит, документарную и выездную проверки, что позволяет выстраивать процедуру с учетом характера риска причинения вреда, переходя к вопросам правоприменения.

Сопоставимый по значению в ЕС массив норм представлен регламентами о надзоре за рынком и официальном контроле в отдельных секторах, которые прямо наделяют надзорные органы полномочиями по расследованию и принятию мер реагирования, в том числе в цифровой среде, и вводят координационные механизмы обмена информацией. В агропищевой цепи закрепляется регулярность официальных контрольных действий «на основе оценки вероятности несоблюдения» и с адекватной частотой, а регулирование услуг ограничивает разрешительные режимы, требуя их обоснования по критерию необходимости и пропорциональности, что сближает разрешительные модели с процедурами контроля.

Дополнительно, по мнению Ахмадовой М. А., «реформа ориентирована на достижение баланса интересов сторон, что предполагает усиление профилактического начала при осуществлении контроля» [1]. Это положение логически соотносится с возможностью замены плановой проверки профилактическим визитом и организационным переакцентированием работы контрольных органов на предупреждение нарушений.

Статистические наблюдения, приводимые в работах российских правоведов, демонстрируют трансформацию нагрузки на бизнес после введения «новой модели контроля». Так, по итогам 2021 года фиксируется значительное сокращение количества контрольных (надзорных) мероприятий по

сравнению с 2019 годом, что увязывается с перераспределением акцентов в пользу профилактических инструментов и процессуальной экономии [3]. В научной литературе также отмечается потребность в повышении координации и недопущении дублирования полномочий в связи с ростом числа видов контроля, что требует устойчивых процедур планирования и прозрачных оснований для вмешательства [3]. При этом, как отмечают Черкасов К. В., Домрачев Д. Г. и Переседов А. М., «мораторий на плановые (надзорные) мероприятия не приводит к увеличению числа совершаемых нарушений обязательных требований» [7]. Эти выводы дополнительно подкрепляют тезис о целесообразности расширения профилактических механизмов без снижения уровня защищенности охраняемых законом интересов.

Прикладные механизмы профилактики в Российской Федерации кодифицированы в главе о профилактике нарушений Федерального закона № 248-ФЗ (включая информирование, обобщение практики, меры стимулирования добросовестности, предостережение, консультирование, самообследование и профилактический визит). По мнению Нарановой Д. Г. и Кадимовой М. Ш., «глава 10 Федерального закона № 248-ФЗ определяет порядок осуществления профилактических мероприятий, включая профилактический визит, консультирование и предостережение» [5]. Их цель - снижать вероятность причинения вреда охраняемым законом ценностям еще до наступления нарушения, постепенно переводя акцент с постконтрольного реагирования к раннему взаимодействию с субъектами предпринимательства; это соотносится с европейской практикой установления частоты проверок на основе оценки вероятности несоблюдения.

Особое значение в российской практике имели временные режимы, устанавливавшие особенности проведения мероприятий и исключения для сфер повышенной общественной значимости. Изменения и уточнения перечней исключений и процедурных деталей (включая согласование с органами прокуратуры) вызывали вопросы корреляции с общими правилами Федерального закона № 248-ФЗ о планировании и основаниях для вмешательства, что демонстрирует необходимость разграничения постоянных и временных норм и недопущения конкуренции правил.

В правоприменительной плоскости выделяются три ключевые проблемы. Во-первых, отсутствие единообразного критерия частоты назначения профилактических визитов с учетом отраслевой специфики порождает неоднородность практики органов контроля, особенно при совмещении профилактики и последующих мер. Во-вторых, формулировки об основаниях проведения меро-

приятый и признаках угрозы причинения вреда допускают расширительные трактовки, что снижает предсказуемость вмешательства и усложняет судебную проверку соразмерности. В-третьих, каталог мероприятий пересекается с особыми правилами отдельных видов контроля, что при отсутствии межведомственного согласования таит риск дублирования действий в отношении одного и того же субъекта при близких фактических основаниях. В этой связи, по мнению Дмитриковой Е. А., «реформа контроля актуализировала проблему гармонизации законодательства о контроле (надзоре) и законодательства об административных правонарушениях» [2], что требует согласованного развития процедурной базы и механизмов ответственности.

Заключение

Учитывая выявленные расхождения, целесообразно предложить корректировку российского регулирования и практики. Во-первых, закрепить на уровне Федерального закона № 248-ФЗ параметризованный критерий назначения профилактических визитов с привязкой к установленным индикаторам и отраслевой специфике, исключив чрезмерное усмотрение при периодичности. Во-вторых, уточнить закон путем легального определения «угрозы причинения вреда» через проверяемые фактические индикаторы, минимизируя расширительную интерпретацию оснований для внепланового вмешательства. В-третьих, гармонизировать временные режимы и постоянные правила посредством отсылок к нормам о планировании и публичной отчетности, чтобы предотвратить конкуренцию требований. В-четвертых, имплементировать элементы координации по образцу европейских регламентов (единые форматы обмена данными между органами и операторами платформ, обязательность документирования мер) внутри национальных административных регламентов. Наконец, на уровне ведомственных актов целесообразно утвердить обязательные стандарты составления программ профилактики и типовые форматы предостережений с публикацией агрегированных данных о результатах профилактики и связи их с последующими мероприятиями, что позволит сохранять снижение административной нагрузки при неизменном уровне защищенности охраняемых ценностей, подтверждаемом научной литературой.

Список литературы:

[1] Ахмадова, М. А. Реформа контрольной (надзорной) деятельности: ориентация на баланс интересов сторон / М. А. Ахмадова // Вестник Уни-

верситета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). - 2024. - № 8. - С. 60–67. - DOI 10.17803/2311-5998.2024.120.8.060-067.

[2] Дмитрикова, Е. А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства об административных правонарушениях / Е. А. Дмитрикова // Правоприменение. - 2024. - Т. 8, № 3. - С. 92–101. - DOI 10.52468/2542-1514.2024.8(3).92-101.

[3] Медведева Н. Г. Ключевые направления реформирования и совершенствования правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8.

[4] Мицкевич, Л. А.; Васильева, А. Ф. Принципы «хорошей администрации» в сфере государственного контроля (надзора) / Л. А. Мицкевич, А. Ф. Васильева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2022. - № 2. - С. 72–93. - DOI 10.17308/law/1995-5502/2022/2/72-93.

[5] Наранова, Д. Г.; Кадимова, М. Ш. Профилактические мероприятия в свете нового законодательства о государственном контроле (надзоре) / Д. Г. Наранова, М. Ш. Кадимова // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: общественные науки. - 2022. - Т. 37, № 4. - С. 92–97. - DOI 10.21779/2500-1930-2022-37-4-92-97.

[6] Семенычева Н. Е. Особенности проведения контрольных (надзорных) мероприятий в условиях действия моратория на проведение проверок [Электронный ресурс]. 2024. Режим доступа: CyberLeninka, URL: <https://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 17.10.2025).

[7] Черкасов, К. В.; Домрачев, Д. Г.; Переседов, А. М. Административная превенция в условиях моратория на контрольные (надзорные) мероприятия: состояние и перспективы / К. В. Черкасов, Д. Г. Домрачев, А. М. Переседов // Вестник Томского государственного университета. - 2024. - № 505. - С. 254–260. - DOI 10.17223/15617793/505/28.

References:

[1] Akhmadova, M. A. Reform of control (supervisory) activities: orientation to the balance of interests of the parties/M. A. Akhmadova//Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSLA). - 2024. - № 8. - S. 60-67. - DOI 10.17803/2311-5998.2024.120.8.060-067.

[2] Dmitrikova, E. A. Influence of legislation on state control (supervision) on the practice of applying legislation on administrative offenses/E. A. Dmitrikova//Enforcement. - 2024. - T. 8, NO. 3. - S. 92-101. - DOI 10.52468/2542-1514.2024.8(3).92-101.

[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.

[4] Miscavige, L. A.; Vasilieva, A.F. Principles of "good administration" in the field of state control (supervision) /L. A. Mitskevich, A. F. Vasilieva//Bulletin of Voronezh State University. Series: Right. - 2022. - № 2. - S. 72-93. - DOI 10.17308/law/1995-5502/2022/2/72-93.

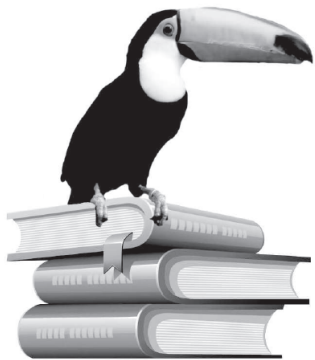
[5] Naranova, D. G.; Kadimova, M. Sh. Preventive measures in the light of the new legislation on state control (supervision) /D. G. Naranova, M. Sh. Kadimova//Bulletin of Dagestan State University.

Series 3: Social Sciences. - 2022. - T. 37, NO. 4. - S. 92-97. - DOI 10.21779/2500-1930-2022-37-4-92-97.

[6] N. E. Semenycheva. Peculiarities of control (supervisory) measures under the moratorium on inspections [Electronic resource]. 2024. Access mode: CyberLeninka, URL: <https://cyberleninka.ru/> (access date: 17.10.2025).

[7] Cherkasov, K.V.; Domrachev, D. G.; Peresedov, A. M. Administrative prevention in the context of a moratorium on control (supervisory) measures: state and prospects/K. V. Cherkasov, D. G. Domrachev, A. M. Peresedov//Bulletin of Tomsk State University. - 2024. - № 505. - S. 254-260. - DOI 10.17223/15617793/505/28.





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.