

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

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

ГАРАНТИИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Аннотация. В статье исследуются гарантии соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении публичного контроля (надзора) в условиях реформирования контрольно-надзорного законодательства. Цель исследования состоит в выявлении содержания и пределов действия правовых гарантий, обеспечивающих защиту предпринимателей от несоразмерного и процедурно дефектного вмешательства контрольных органов. Для достижения указанной цели решаются задачи по анализу конституционных оснований защиты свободы экономической деятельности, изучению положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также подзаконных актов, регулирующих ведение единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и особенности осуществления контроля в специальных правовых режимах. Особое внимание уделено соотношению профилактических и контрольных мероприятий, проблемам досудебного обжалования, цифровой фиксации контрольных действий и сохранению фрагментарности правового регулирования вследствие параллельного действия различных законодательных моделей. По результатам исследования обоснован вывод о том, что действующая система гарантий в целом сформирована, однако ее эффективность снижается из-за недостаточной определенности отдельных процедур и неполной унификации нормативного массива. Практическое значение исследования состоит в возможности использования сформулированных выводов и предложений при совершенствовании законодательства о государственном контроле (надзоре), в правоприменительной деятельности контрольных органов, а также в практике защиты прав предпринимателей в административном и судебном порядке.

Ключевые слова: публичный контроль (надзор), предпринимательская деятельность, гарантии прав, обязательные требования, профилактический визит, досудебное обжалование, контрольные мероприятия, административно-правовое регулирование.

VALOV Kirill Dmitrievich,

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

GUARANTEES OF OBSERVANCE OF THE RIGHTS OF BUSINESS ENTITIES IN THE EXERCISE OF PUBLIC CONTROL (SUPERVISION)

Annotation. The article examines guarantees for the protection of the rights of business entities in the course of public control (supervision) within the framework of the ongoing reform of control and supervisory legislation. The purpose of the study is to identify the content and limits of legal guarantees aimed at protecting entrepreneurs from disproportionate and procedurally defective interference by supervisory authorities. To achieve this goal, the study addresses the constitutional foundations of the protection of freedom of economic activity, analyzes the provisions of Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation," Federal Law No. 247-FZ of July 31, 2020 "On Mandatory Requirements in the Russian

Federation,” as well as subordinate legal acts governing the unified register of control (supervisory) measures and the specific features of supervisory activities under special legal regimes. Particular attention is paid to the correlation between preventive and control measures, the problems of mandatory pre-trial appeal, digital recording of supervisory actions, and the persistence of fragmented legal regulation due to the parallel operation of different legislative models. The study concludes that the current system of legal guarantees has generally been established, but its effectiveness is reduced by the insufficient clarity of certain procedures and the incomplete unification of the regulatory framework. The practical significance of the study lies in the possibility of using its conclusions and proposals to improve legislation on state control (supervision), in the law enforcement practice of supervisory authorities, and in the protection of entrepreneurs’ rights in administrative and judicial proceedings.

Key words: public control (supervision), entrepreneurial activity, rights guarantee, mandatory requirements, preventive visit, pre-trial appeal, control measures, administrative legal regulation.

Введение

Гарантии соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении публичного контроля (надзора) должны рассматриваться как производные от конституционного статуса свободы экономической деятельности, права собственности, а также права на государственную и судебную защиту. Статьи 34, 35, 45, 46 и 55 Конституции Российской Федерации допускают публичное вмешательство в предпринимательскую сферу лишь при его нормативной определенности, соразмерности и судебной проверяемости, поэтому контроль не может быть сведен к ведомственному усмотрению и должен быть связан с заранее установленными пределами. По мнению И.И. Василюшина, общее число проверок с 2019 по 2023 г. сократилось в 4 раза - с 1,5 млн до 353,9 тыс., причем бизнеса в 2023 г. коснулась только четверть таких мероприятий [3]. По мнению того же автора, отмена более 140 тыс. обязательных требований, то есть около 40 % действовавших правил, позволила бизнесу сэкономить порядка 200 млрд рублей ежегодно [3]. Однако количественное снижение контрольной нагрузки само по себе не свидетельствует о достаточности юридических гарантий, поскольку вопрос заключается не только в числе проведенных мероприятий, но и в качестве процедурной модели, в пределах которой осуществляется публичное вмешательство в предпринимательскую деятельность.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие осуществление государственного контроля (надзора) и обеспечивающие гарантии защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, включая Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федераль-

ный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также подзаконные нормативные акты, в том числе постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2021 № 604 и постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336. В дополнение к нормативному материалу рассмотрены научные публикации отечественных правоведов, посвященные вопросам контрольно-надзорной реформы, обязательных требований, профилактических мероприятий, цифровизации контроля и административного обжалования. Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ нормативных предписаний, систематизация правовых гарантий, закрепленных в законодательстве о публичном контроле, сопоставительный анализ законодательных и подзаконных механизмов защиты прав контролируемых лиц, а также аналитическая интерпретация статистических данных и научных выводов, содержащихся в работах современных российских исследователей. Применение комплексного подхода позволило установить взаимосвязь между нормативной конструкцией контрольной деятельности, пределами административного усмотрения и эффективностью механизмов защиты прав субъектов предпринимательства, что предопределяет обращение к анализу действующего отраслевого регулирования.

Результаты и обсуждения

Ключевое значение в рассматриваемой сфере имеет Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ»). Статья 9 Федерального закона № 248-ФЗ закрепляет соразмерность вмешательства объ-

ему вреда либо угрозы вреда охраняемым законом ценностям, тем самым переводя конституционный принцип пропорциональности в процедурную плоскость. Глава 8 указанного закона формирует специальный блок гарантий: статья 36 предоставляет контролируемому лицу право присутствовать при мероприятии, давать пояснения, получать сведения об основаниях внепланового контроля, знакомиться с результатами, обжаловать действия должностных лиц и привлекать уполномоченных по защите прав предпринимателей; пункт 7 той же статьи допускает отказ в доступе инспектору при отсутствии либо некорректности двухмерного кода, ведущего в единый реестр. Статья 37, в свою очередь, запрещает инспектору выходить за пределы полномочий и совершать действия, не предусмотренные решением о мероприятии, а статья 38 предусматривает возмещение вреда, включая упущенную выгоду, если незаконность действий органа подтверждена в установленном порядке. Вместе с тем названные гарантии приобретают практическое значение лишь в том случае, когда контролируемое лицо способно проверить законность самого основания вмешательства и добиться аннулирования его результатов при наличии существенного процедурного дефекта.

Именно поэтому статья 91 Федерального закона № 248-ФЗ имеет принципиальное значение для всей модели защиты предпринимателя, поскольку придает гарантиям не декларативный, а пресекательный характер. К грубым нарушениям отнесены отсутствие оснований для проведения мероприятия, отсутствие обязательного согласования с прокуратурой, нарушение требований об уведомлении, принятие решения на основе актов, не являющихся обязательными требованиями, а также проведение мероприятия, предполагающего взаимодействие с контролируемым лицом, вне единого реестра. В данном контексте правовая ценность цифровой фиксации обусловлена не удобством администрирования, а возможностью немедленной проверки законности контрольного вмешательства. Эту функцию конкретизирует Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» от 16.04.2021 № 604 (далее – «Постановление Правительства № 604»), устанавливающее порядок ведения единого реестра и состав сведений, подлежащих обязательному внесению. По мнению Д.Р. Алимпеева, ни одно контрольное мероприятие не может пройти «без фиксации в соответствующем реестре» и «без привязки к наруше-

нию... конкретного обязательного требования» [1]. Следовательно, цифровой реестр выступает не вспомогательным техническим ресурсом, а процессуальным элементом доказывания законности контроля, что непосредственно связано с качеством самих обязательных требований.

Указанная проблема урегулирована Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ»). В статье 7 Федерального закона № 247-ФЗ закреплено, что содержание обязательных требований должно быть ясным, логичным, понятным и непротиворечивым, а статья 3 предусматривает, что такие требования, как общее правило, вступают в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября и не ранее чем через 90 дней после официального опубликования. Самостоятельное гарантийное значение имеет статья 14 Федерального закона № 247-ФЗ, запрещающая официальным разъяснениям и руководствам по соблюдению обязательных требований устанавливать новые обязанности либо изменять содержание действующих предписаний; кроме того, деятельность лица, осуществляемая в соответствии с такими разъяснениями, не может квалифицироваться как нарушение. По мнению Ю.Н. Величинской, принципы Федерального закона № 247-ФЗ имеют конституционно-правовую природу и фактически формируют тест на соразмерность ограничений в экономической сфере [4]. Вместе с тем, по мнению М.Б. Кабановой, в действующем законодательстве сохраняется «смешение понятий «профилактика» и «контроль»» [5], что позволяет поставить вопрос о том, насколько последовательно действующее регулирование разграничивает предупредительные и властно-принудительные элементы публичного воздействия.

Наиболее отчетливо данное противоречие проявляется в регулировании профилактического визита и специальных временных режимов контроля. Постановление Правительства Российской Федерации «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» от 10.03.2022 № 336 (далее – «Постановление Правительства № 336») существенно ограничило объем плановых мероприятий и установило закрытый перечень оснований для значительной части внепланового контроля, включая случаи непосредственной угрозы причинения вреда жизни и здоровью, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций, а также выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований. Одновременно указанное постановление допускает замену отдельных плановых мероприятий профилактическим визитом, от которого контролируемое лицо в

ряде случаев не вправе отказаться. При этом статья 52 Федерального закона № 248-ФЗ в действующей редакции предусматривает, что в ходе профилактического визита инспектор не только информирует контролируемое лицо, но и знакомится с объектом контроля, собирает сведения и оценивает уровень соблюдения обязательных требований. По мнению М.Б. Кабановой, «основным принципом контрольно-надзорной реформы является приоритет предупредительных мер над контрольными» [5], однако, по мнению К.Д. Валова, более 60 % контрольных мероприятий завершаются формальными предписаниями без выявления существенных нарушений [2]. При таком нормативном сочетании возникает риск того, что профилактический визит фактически начинает выполнять функцию упрощенного собирания доказательственной информации вне полного объема процессуальных гарантий, предусмотренных для контрольных мероприятий, а это неизбежно выводит исследование к проблеме обжалования.

Механизм защиты от неправомерного вмешательства завершает статья 39 Федерального закона № 248-ФЗ, согласно которой судебное обжалование для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, допускается только после досудебного обжалования. По мнению А.В. Носенко, административный порядок обжалования обладает самостоятельным значением в механизме защиты прав контролируемых лиц, однако его эффективность требует дальнейшего повышения [7]. Практическую значимость данной стадии подтверждает и судебная статистика: по мнению Д.М. Мустафиной-Бредихиной, за первое полугодие 2022 г. в арбитражные суды поступило 27 741 дело об оспаривании ненормативных актов, решений и действий публичных органов, причем по 34 % дел требования были удовлетворены; в суды общей юрисдикции поступило 190 966 дел о защите прав, возникающих из административных и иных публичных правоотношений [6]. Тот же автор обоснованно указывает, что «аннулированию лицензии должна предшествовать выдача предписания» [6], поскольку в противном случае пресекательная мера становится несоразмерной и ограничивает экономическую самостоятельность хозяйствующего субъекта. Следовательно, досудебная и судебная формы защиты должны оцениваться как взаимосвязанные элементы единого гарантийного механизма, эффективность которого в настоящее время во многом зависит от степени унификации процедур публичного контроля.

Проблема неполной унификации сохраняется и в связи с тем, что Федеральный закон «О

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 294-ФЗ») продолжает применяться до 31.12.2028 по видам контроля, перечисленным в статье 26.3. Такая конструкция препятствует формированию полностью единой системы гарантий, поскольку наряду с Федеральным законом № 248-ФЗ продолжают действовать специальные массивы процедур, исторически построенные на иной модели контрольной деятельности. По мнению И.И. Василишина, законодательство о контроле «не стало обладать такими важными свойствами права, как стабильность и определенность» [3], а по мнению К.Д. Валова, «обилие правовых коллизий между федеральными и ведомственными актами» требует нормативной трансформации [2]. В этой связи представляется необходимым дополнить статью 52 Федерального закона № 248-ФЗ прямым запретом использовать сведения, полученные в ходе профилактического визита, как самостоятельное основание для итогового властного решения вне процедуры контрольного мероприятия; скорректировать статью 39 Федерального закона № 248-ФЗ, предусмотрев право на непосредственное судебное обращение по спорам о приостановлении деятельности, аннулировании лицензии и иных мерах, влекущих немедленные существенные экономические последствия; а также нормативно обеспечить увязку положений Федерального закона № 247-ФЗ и Постановления Правительства № 604 таким образом, чтобы каждое контрольное мероприятие в едином реестре сопровождалось указанием конкретного обязательного требования, его официального разъяснения и даты вступления его в силу. Дальнейшее развитие рассматриваемого регулирования, таким образом, связано не с расширением дискреции контрольных органов, а с последующим усилением формализованных и проверяемых гарантий прав предпринимателя.

Заключение

Проведенный анализ показывает, что действующее законодательство сформировало нормативную основу защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении публичного контроля (надзора), однако степень ее эффективности остается зависимой от внутренней согласованности законодательных и подзаконных предписаний, а также от единообразия правоприменительной практики. Федеральный закон № 248-ФЗ закрепил значительный объем процедурных гарантий, Федеральный закон № 247-ФЗ установил требования к качеству и

определенности обязательных предписаний, а подзаконные акты конкретизировали порядок цифровой фиксации контрольных мероприятий и особенности временных режимов контроля. Вместе с тем сохранение смещения между профилактическими и контрольными формами воздействия, обязательность досудебного порядка по всем категориям предпринимательских споров, а также продолжающееся параллельное действие Федерального закона № 294-ФЗ свидетельствуют о наличии нерешенных нормативных противоречий. Вследствие этого дальнейшее совершенствование системы гарантий должно быть ориентировано на устранение законодательной обрывочности, уточнение процессуальных границ профилактических мероприятий, расширение возможностей непосредственной судебной защиты по наиболее чувствительным для предпринимателя категориям дел и укрепление связи между содержанием обязательного требования и основаниями конкретного контрольного вмешательства.

Список литературы:

- [1] Алимпеев Д. Р. Информатизация государственного контроля (надзора): в поисках вектора административно-правового регулирования // NB: Административное право и практика администрирования. 2024. № 3. DOI: 10.7256/2306-9945.2024.3.71846.
- [2] Валов К. Д. Правовое регулирование административных регламентов и процедур проверок в сфере государственного контроля за предпринимательской деятельностью // Современный ученый. 2025. № 8. С. 431–436.
- [3] 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.
- [4] Величинская Ю. Н. Принципы права: проблемы применения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 1. С. 180–207.
- [5] Кабанова М. Б. Контрольно-надзорная реформа: новеллы законодательства, направленные на профилактику нарушений, допускаемых субъектами предпринимательской деятельности // Криминалист. 2023. № 2 (43). С. 144–148.
- [6] Мустафина-Бредихина Д. М. Практика административного судопроизводства в ходе централизованной контрольно-надзорной деятельности публичной администрации по делам о нарушении обязательных требований // Российское правосудие. 2023. № 2. С. 60–71.
- [7] Носенко А. В. Административное обжалование в механизме защиты прав контролируемых лиц // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2024. № 4. С. 88–94.

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. DOI: 10.7256/2306-9945.2024.3.71846.
- [2] Valov K. D. Legal regulation of administrative regulations and inspection procedures in the field of state control over entrepreneurial activity//Modern scientist. 2025. № 8. S. 431-436.
- [3] 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.
- [4] Velichinskaya Yu. N. Principles of law: problems of application//Law. Journal of the Higher School of Economics. 2022. VOL. 15. № 1. S. 180-207.
- [5] Kabanova M. B. Control and supervisory reform: novels of legislation aimed at preventing violations committed by business entities//Criminalist. 2023. № 2 (43). S. 144-148.
- [6] Mustafina-Bredikhina D.M. The practice of administrative proceedings in the course of centralized control and supervisory activities of the public administration in cases of violation of mandatory requirements//Russian justice. 2023. № 2. S. 60-71.
- [7] Nosenko A. V. Administrative appeal in the mechanism for protecting the rights of controlled persons//Bulletin of Nizhny Novgorod University named after N. I. Lobachevsky. 2024. № 4. S. 88-94.

