

Дата поступления рукописи в редакцию: 16.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-7-150-155

Дата принятия рукописи в печать: 03.08.2026 г.

ВАЛОВ Кирилл Дмитриевич,

Старший преподаватель кафедры публичного права, ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения»,

e-mail: kerill97@mail.ru

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ СФЕРЕ

Аннотация. В статье исследуются обязательные требования как правовая основа публичного контроля (надзора) в предпринимательской сфере. Цель исследования состоит в выявлении места и значения обязательных требований в механизме современного государственного контроля, а также в определении нормативных и правоприменительных проблем, препятствующих обеспечению правовой определенности в отношениях между контрольными органами и субъектами предпринимательской деятельности. Для достижения указанной цели решены задачи по анализу положений Федерального закона № 247-ФЗ, Федерального закона № 248-ФЗ, подзаконных актов, регламентирующих оценку применения обязательных требований и ведение их реестра, а также научных подходов к пониманию содержания, признаков и функций обязательных требований. Особое внимание уделено соотношению обязательных требований с профилактической направленностью контрольной деятельности, судебной проверяемостью нормативных предписаний, а также их связью с административной ответственностью. В результате исследования установлено, что действующая модель правового регулирования содержит ряд несогласованностей, выражающихся в недостаточной определенности критериев допустимости обязательных требований, отсутствии прямых последствий отрицательной оценки их применения, а также в неполной синхронизации контрольного и административно-деликтного законодательства. Практическое значение работы состоит в возможности использования сформулированных выводов и предложений в нормотворческой деятельности, правоприменительной практике контрольных органов, а также при подготовке научных и учебных материалов по проблемам публичного контроля (надзора) в предпринимательской сфере.

Ключевые слова: обязательные требования, публичный контроль, предпринимательская деятельность, государственный надзор, правовая определенность, профилактика нарушений, административная ответственность, реестр обязательных требований.

VALOV Kirill Dmitrievich,

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

MANDATORY REQUIREMENTS AS A LEGAL BASIS FOR PUBLIC CONTROL (SUPERVISION) IN THE ENTREPRENEURIAL SPHERE

Annotation. The article examines mandatory requirements as the legal basis of public control (supervision) in the sphere of entrepreneurial activity. The purpose of the study is to determine the role and significance of mandatory requirements within the mechanism of modern state control, as well as to identify the regulatory and enforcement problems that hinder legal certainty in relations between supervisory authorities and business entities. To achieve this purpose, the study analyzes the provisions of Federal Law No. 247-FZ, Federal Law No. 248-FZ, subordinate legal acts governing the assessment of the application of mandatory requirements and the maintenance of their register, as well as doctrinal approaches to the content, features, and functions of mandatory requirements. Particular attention is paid to the correlation between mandatory requirements and the preventive orientation of supervisory activity, the judicial review of regulatory prescriptions, and their connection

with administrative liability. The study concludes that the current model of legal regulation contains a number of inconsistencies expressed in the insufficient clarity of the criteria for the admissibility of mandatory requirements, the absence of direct legal consequences of a negative assessment of their application, and the incomplete coordination between supervisory legislation and administrative tort law. The practical significance of the article lies in the possibility of using its conclusions and proposals in law-making, in the enforcement practice of supervisory bodies, and in academic and teaching materials devoted to public control (supervision) in the entrepreneurial sphere.

Key words: *mandatory requirements, public control, entrepreneurial activity, state supervision, legal certainty, prevention of violations, administrative liability, register of mandatory requirements.*

Введение

Обязательные требования в современной модели публичного контроля в предпринимательской сфере выступают не вспомогательным, а системообразующим юридическим элементом, поскольку именно через них определяется допустимое содержание поведения хозяйствующего субъекта и пределы вмешательства контрольного органа. В силу ст. 15 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ») предмет государственного контроля связан с оценкой соблюдения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами. Поэтому правовая состоятельность контроля непосредственно зависит не только от полномочий инспектора, но прежде всего от качества самого нормативного массива, что позволяет согласиться с позицией О.Н. Ермоловой о необходимости рассматривать обязательные требования как самостоятельный институт регулирования предпринимательской деятельности [2; 3], а вывод М.А. Ахмадовой о необходимости баланса публичных и частных интересов переводит вопрос из плоскости общей теории в плоскость конкретных юридических критериев, закрепленных в специальном законе [1].

Такой специальный закон был сформирован Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ»), который задал не только общее понятие обязательных требований, но и пределы их установления. В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 247-ФЗ такие требования могут закрепляться не только федеральными законами, но и указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти в пределах установленной компетенции. Одновременно ст. 3 Федерального закона №

247-ФЗ закрепляет правило введения новых обязательных требований, как правило, с 1 марта либо 1 сентября и не ранее чем через 90 дней после официального опубликования акта. Формально эта конструкция направлена на предсказуемость регулирования, однако наличие законодательно допустимых исключений ослабляет стабильность правового режима и позволяет в отдельных случаях отходить от общего срока адаптации бизнеса, вследствие чего сама идея предварительной правовой определенности нуждается в более жесткой защите на уровне закона.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативные правовые акты, регулирующие установление, систематизацию и применение обязательных требований в механизме публичного контроля (надзора) в предпринимательской сфере, включая Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ, Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ, а также Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В дополнение к ним рассмотрены постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» и постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований».

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ

и систематизация нормативных актов, регламентирующих содержание, пределы действия и порядок оценки обязательных требований; аналитическая интерпретация научных позиций отечественных правоведов, опубликованных в 2021–2025 гг.; а также сопоставление нормативных предписаний с данными правовой статистики, приведенными в современных научных публикациях. Применение комплексного подхода позволило выявить как нормативные достоинства действующей модели обязательных требований, так и сохраняющиеся дефекты их установления, разъяснения, реестрового учета и последующего использования в контрольной и административно-деликтной практике.

Результаты и обсуждения

Дальнейшее развитие указанной модели следует из ст. 4, 6, 7, 8 и 9 Федерального закона № 247-ФЗ, в которых закреплены принципы законности, обоснованности, правовой определенности, системности, открытости и исполнимости обязательных требований, а также указано, что их введение допустимо лишь при наличии риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, что содержание требований должно быть ясным, логичным и непротиворечивым, а расходы на их соблюдение должны соотноситься с предотвращаемым вредом. По мнению А.В. Винницкого и И.Н. Харинова, именно здесь закреплены «содержательные критерии их легитимности» [4]. Этот вывод имеет принципиальное значение, поскольку переносит оценку обязательного требования из сферы формального существования акта в сферу его материальной правомерности, а потому дальнейший анализ неизбежно должен затронуть механизмы проверки того, действительно ли такие критерии соблюдаются при нормотворчестве и при последующем контроле.

Именно с этой целью в ст. 11 и 12 Федерального закона № 247-ФЗ предусмотрены оценка регулирующего воздействия проектов актов и оценка применения обязательных требований, а ст. 14 того же закона ограничивает значение официальных разъяснений рамками толкования уже существующего требования, прямо запрещая через разъяснение вводить новые обязанности либо изменять смысл действующего предписания. Эти положения развиваются постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия

нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» (далее – «Постановление Правительства РФ № 2454»). По мнению С.А. Минича, развитие института обязательных требований требует именно научно обоснованной проверки их исполнимости и исключения избыточных ограничений [5]. Однако действующая конструкция не устанавливает автоматического правового последствия отрицательной оценки, что создает разрыв между выявлением дефекта и его обязательным устранением, а данный разрыв затем переносится в практику контроля.

На уровне подзаконного обеспечения существенную роль играет и постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» (далее – «Постановление Правительства РФ № 128»), которое институционализировало цифровой учет обязательных требований и связало их действие с единым реестром. По официальной позиции Министерства экономического развития Российской Федерации данный реестр предназначен как единая платформа сведений о требованиях, соблюдение которых проверяется в ходе контроля, а списки актов, используемые контрольными органами, должны формироваться на базе соответствующей государственной информационной системы. Такая цифровая систематизация имеет не только техническое, но и правовое значение, поскольку без точной идентификации применяемого требования затрудняется проверка его действительности, срока введения, наличия официального разъяснения и результатов оценки применения, вследствие чего далее закономерно возникает вопрос о том, насколько сама процедура контроля приведена в соответствие с указанной нормативной основой.

В Федеральном законе № 248-ФЗ такая связь проводится последовательно. Статья 8 ориентирует контрольные органы на стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, ст. 22 связывает организацию контроля с системой управления риском причинения вреда, ст. 56 закрепляет исчерпывающий перечень контрольных мероприятий, а ст. 52 и 52.1 развивают профилактический визит как самостоятельный правовой инструмент, в том числе в обязательной форме. По мнению М.В. Глухой, законодательство о контроле «переломив парадигму соответствующей функции государства

с карательной в сторону предупредительной» усилило позиции предпринимателей в спорных ситуациях [6]. Показательно и высказывание Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина о том, что «бизнес должен быть уверен, что это разумные требования и он в состоянии их выполнить» [11]. Но именно здесь обнаруживается основной критерий оценки всей реформы, поскольку профилактическая форма имеет юридическую ценность лишь тогда, когда адресованное предпринимателю требование само отвечает критериям законности, ясности и исполнимости.

Реальные статистические данные подтверждают, что смещение практики в сторону профилактики уже произошло, однако сами по себе количественные показатели еще не свидетельствуют о нормативной безупречности модели. По мнению Т.О. Брылёвой, в 2022 г. контрольно-надзорными органами было проведено 434 940 профилактических визитов, а в 2024 г. их число возросло до 1 047 668 [7]. По мнению И.И. Василишина, в структуре контрольной практики в отношении бизнеса по 4 % приходилось на надзор в области промышленной безопасности и на контроль в сфере труда, при этом наиболее часто использовалась форма инспекционного визита [8]. Эти данные позволяют констатировать не только изменение организационного акцента, но и перераспределение юридической нагрузки на те процедуры, в рамках которых инспектор фактически разъясняет, предупреждает и фиксирует соблюдение обязательного требования, а потому возрастает значение вопроса о судебной проверяемости самого содержания таких требований.

В этой связи заслуживает поддержки позиция А.В. Винницкого и И.Н. Харинова, согласно которой эффективная судебная ревизия обязательных требований способна обеспечить «качественное изменение механизма правового регулирования» [4]. Данный тезис опирается не на абстрактную доктрину, а на нормативную логику самого Постановления Правительства РФ № 2454, поскольку правила оценки применения обязательных требований предусматривают учет и анализ судебных актов по делам об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих такие требования, и актов с нормативными разъяснениями. По мнению М.А. Винокуровой, профилактика нарушений обязательных требований должна рассматриваться функционально, то есть как деятельность, направленная не на замену контроля, а на предупреждение неправомерного поведения до стадии применения санкции [9]. Следовательно, судебный нормоконтроль и профилактика не

конкурируют между собой, а образуют единую систему, в которой проверка качества нормы предшествует проверке поведения адресата, что подводит к наиболее уязвимому звену действующего регулирования.

Наиболее уязвимым звеном остается несинхронность между институтом обязательных требований, контрольно-надзорной процедурой и законодательством об административной ответственности. По мнению Е.А. Дмитриковой, реформирование законодательства о государственном контроле уже прямо влияет на практику применения законодательства об административных правонарушениях, что требует согласования правовых режимов [10]. По мнению О.Н. Ермоловой, проблема заключается не только в терминологии, но и в отсутствии целостной концепции регулирования обязательных требований в предпринимательской деятельности [2; 3]. К этому добавляется и то обстоятельство, что, как указывает М.В. Глухова, критерии для определения непосредственной угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям в Федеральном законе № 248-ФЗ прямо не установлены, хотя именно от такой оценки зависит правомерность внепланового вмешательства по ст. 57 [6]. Следовательно, в правоприменении сохраняется пространство для расширительного усмотрения, а при недостаточной увязке с реестром обязательных требований и пределами официальных разъяснений это усмотрение получает риск выхода за рамки закона.

Заключение

В сложившейся ситуации представляется необходимым внести ряд последовательных изменений в законодательство. Прежде всего, ст. 3 Федерального закона № 247-ФЗ целесообразно дополнить закрытым перечнем исключений из правила о введении обязательных требований с 1 марта или 1 сентября и не ранее чем через 90 дней после опубликования, исключив возможность расширительного обхода периода адаптации. Далее, в ст. 12 Федерального закона № 247-ФЗ и в Постановление Правительства РФ № 2454 следует включить обязанность уполномоченного органа в установленный срок принимать решение о приостановлении либо пересмотре акта при подтверждении его несоответствия критериям ст. 6, 7 и 9. Одновременно в Федеральном законе № 248-ФЗ необходимо нормативно конкретизировать признаки непосредственной угрозы причинения вреда для целей ст. 57, а также закрепить правило, по которому любое контрольное действие, предписание и последующее привлечение к ответственности должны содержать указание на идентификатор обязательного требования в реестре, что исключит применение неучтенных либо

фактически модифицированных предписаний. Наконец, требуется синхронизировать положения Федерального закона № 248-ФЗ и КоАП РФ таким образом, чтобы административная ответственность опиралась только на действующее, опубликованное, реестрово идентифицируемое и оцененное по правилам Федерального закона № 247-ФЗ обязательное требование, поскольку именно такая конструкция способна обеспечить предсказуемость публичного контроля и его дальнейшее развитие на основе юридической определенности, а не ведомственного усмотрения.

Список литературы:

[1] Ахмадова, М. А. Реформа контрольной (надзорной) деятельности: ориентация на баланс интересов сторон // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 8. С. 60–67.

[2] Ермолова, О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 11 (242). С. 59–69.

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

[4] Винницкий, А. В. Нераскрытый потенциал судебного нормоконтроля в свете Закона об обязательных требованиях // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 6. С. 82–94.

[5] Минич, С. А. Совершенствование системы обязательных требований, предъявляемых к бизнесу в условиях цифрового преобразования экономики // Journal of Digital Technologies and Law. 2023. Т. 1, № 3. С. 775–802.

[6] Глухова, М. В. Актуальные направления развития законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 2. С. 167–172.

[7] Брылёва, Т. О. Риск-ориентированный подход контрольно-надзорной деятельности: современное состояние и перспективы развития // Государственная служба и кадры. 2025. № 3. С. 71–74.

[8] 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.

[9] Винокурова, М. А. Профилактика нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора): функциональный подход // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2023. № 4. С. 72–76.

[10] Дмитрикова, Е. А. Влияние законодательства о государственном контроле (надзоре) на практику применения законодательства об административных правонарушениях // Правоприменение. 2024. Т. 8, № 3. С. 92–102.

[11] Встреча Михаила Мишустина с директором Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России Талией Хабриевой [Электронный ресурс] // Правительство России. 04.01.2024. URL: government.ru/news/50592/ (дата обращения: 19.04.2026).

References:

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

[2] Ermolova, O. N. Mandatory requirements for entrepreneurial activity: issues of definition of the concept//Property relations in the Russian Federation. 2021. № 11 (242). S. 59-69.

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

[4] Vinnitsky, A. V. Undisclosed potential of judicial regulatory control in the light of the Law on Mandatory Requirements//Russian law: education, practice, science. 2022. № 6. S. 82-94.

[5] Minich, S. A. Improving the system of mandatory requirements for business in the context of the digital transformation of the economy//Journal of Digital Technologies and Law. 2023. Т. 1, NO. 3. S. 775-802.

[6] Glukhova, M.V. Current directions for the development of legislation on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation//Bulletin of Voronezh State University. Series: Right. 2025. № 2. S. 167-172.

[7] Brylyova, T. O. Risk-oriented approach of control and supervisory activities: current state and development prospects//Public service and personnel. 2025. № 3. S. 71-74.

[8] 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.

[9] Vinokurova, M. A. Prevention of violations of mandatory requirements in the implementation of state control (supervision): a functional approach// Bulletin of Nizhny Novgorod University named after N. I. Lobachevsky. 2023. № 4. S. 72-76.

[10] Dmitrikova, E. A. Influence of legislation on state control (supervision) on the practice of applying legislation on administrative offenses//Law

enforcement. 2024. Т. 8, NO. 3. S. 92-102.

[11] Meeting of Mikhail Mishustin with the director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russia Taliya Khabrieva [Electronic Resource]//Government of Russia. 04.01.2024 URL: government.ru/news/50592/ (accessed on: 19.04.2026).





Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

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

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru