

Дата поступления рукописи в редакцию: 14.04.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 27.05.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-5-32-37

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

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РОССИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация. Статья посвящена сравнительно-правовому анализу профилактики нарушений обязательных требований в системе публичного контроля за предпринимательской деятельностью в России и Республике Казахстан. Цель исследования состоит в выявлении особенностей нормативного регулирования профилактических механизмов в двух правовых системах, установлении их функционального назначения и определении направлений совершенствования правового регулирования. Для достижения указанной цели решаются задачи анализа законодательства, регулирующего обязательные требования и профилактические мероприятия, сопоставления правовых форм профилактического воздействия, оценки их соотношения с классическими контрольными средствами, а также выявления нормативных дефектов, ограничивающих самостоятельную эффективность профилактики. Особое внимание уделено исследованию соотношения публичного интереса, выраженного в необходимости предупреждения вреда охраняемым законом ценностям, и частного интереса субъектов предпринимательской деятельности, связанного с обеспечением правовой определенности и снижением административной нагрузки. В результате обоснован вывод о том, что российская модель в большей степени ориентирована на предварительное консультативное взаимодействие с контролируемым лицом, тогда как казахстанская модель теснее связана с последующим контрольным воздействием. Практическое значение исследования состоит в возможности использования сформулированных выводов и предложений при совершенствовании законодательства о публичном контроле, подготовке подзаконных актов, правоприменительной деятельности контрольных органов, а также в научной и образовательной работе по административному и предпринимательскому праву.

Ключевые слова: публичный контроль, обязательные требования, профилактика нарушений, предпринимательская деятельность, государственный контроль, профилактический визит, сравнительно-правовой анализ, Республика Казахстан.

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

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF PREVENTION OF VIOLATIONS OF MANDATORY REQUIREMENTS IN THE SYSTEM OF PUBLIC CONTROL OVER ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN RUSSIA AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Annotation. The article is devoted to a comparative legal analysis of the prevention of violations of mandatory requirements within the system of public control over entrepreneurial activity in Russia and the Republic of Kazakhstan. The purpose of the study is to identify the specific features of the legal regulation of preventive mechanisms in the two legal systems, determine their functional role, and formulate directions for improving the existing regulation. To achieve this purpose, the study addresses the following objectives: analysis of legislation governing mandatory requirements and

preventive measures, comparison of legal forms of preventive influence, assessment of their correlation with traditional control instruments, and identification of regulatory defects that limit the independent effectiveness of prevention. Particular attention is paid to the correlation between the public interest, expressed in the need to prevent harm to legally protected values, and the private interest of business entities related to legal certainty and the reduction of administrative burden. As a result, the author substantiates the conclusion that the Russian model is more focused on prior consultative interaction with the controlled entity, whereas the Kazakh model is more closely connected with subsequent control intervention. The practical significance of the study lies in the possibility of using its conclusions and proposals for improving legislation on public control, drafting subordinate regulations, enhancing enforcement practice, and supporting academic and educational work in administrative and business law.

Key words: *public control, mandatory requirements, prevention of violations, entrepreneurial activity, state control, preventive visit, comparative legal analysis, Republic of Kazakhstan.*

Введение

Профилактика нарушений обязательных требований в системе публичного контроля за предпринимательской деятельностью в настоящее время должна рассматриваться не как факультативное дополнение к проверочной деятельности, а как самостоятельный юридический способ обеспечения законности в экономической сфере. Такой подход обусловлен тем, что государство заинтересовано в предупреждении причинения вреда охраняемым законом ценностям, тогда как предприниматель заинтересован в предсказуемости требований, снижении издержек взаимодействия с администрацией и недопустимости избыточного вмешательства. По мнению М. А. Ахмадовой, реформа контрольной деятельности ориентирована на баланс интересов сторон [1]. Близкую позицию занимает О. Н. Ермолова, связывающая институт обязательных требований с оценкой правомерности поведения хозяйствующих субъектов и пределами государственного воздействия [5]. Отсюда следует, что сравнительный анализ профилактики в России и Республике Казахстан должен исходить не только из перечня процедур, но и из того, как через них соотносятся публичная цель охраны правопорядка и частный интерес устойчивого ведения бизнеса, вследствие чего необходимо обратиться к нормативной конструкции профилактики в российском праве.

Материалы и методы исследований

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативно-правовые акты, регулирующие профилактику нарушений обязательных требований в системе публичного контроля за предпринимательской деятельностью, 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, 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», а также Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V ЗРК и подзаконные акты уполномоченных органов Республики Казахстан, регламентирующие критерии оценки степени риска и порядок проведения профилактического контроля. В дополнение к нормативному материалу использованы современные научные публикации отечественных правоведов, посвященные обязательным требованиям, профилактическим мероприятиям, пределам административного усмотрения, досудебному обжалованию и обеспечению прав предпринимателей при осуществлении контрольной деятельности.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ нормативных положений, регулирующих профилактику нарушений обязательных требований; сравнительно-правовой метод, примененный при сопоставлении российской и казахстанской моделей профилактического воздействия, системный анализ взаимосвязи обязательных требований, профилактических мероприятий и контрольных процедур, а также аналитическая интерпретация статистических данных, приведенных в современных научных работах российских правоведов. Использование совокупности указанных методов позволило выявить особенности нормативного закрепления профилактики в обеих правовопорядках, определить пределы допустимого административного воздействия на субъектов предпринимательской деятельности и установить те элементы регулирования, которые нуждаются в последующем уточнении.

Результаты и обсуждения

Российская модель построена на взаимосвязи двух федеральных законов. Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Россий-

ской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 247-ФЗ») закрепляет в статье 4 принципы установления и оценки обязательных требований, включая законность, обоснованность, правовую определенность, системность, открытость, предсказуемость и исполнимость. Существенное значение имеет и часть 4 статьи 8 Федерального закона № 247-ФЗ, согласно которой обязательные требования доводятся до обязанных лиц посредством официального опубликования нормативного правового акта, что непосредственно связывает профилактику с доступностью содержания обязанности, а не только с последующим реагированием на ее нарушение. Эту логику развивает Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее – «Федеральный закон № 248-ФЗ»), в статье 44 которого профилактика определена через стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований и устранение причин, факторов и условий, способных привести к нарушениям либо вреду. В статье 45 Федерального закона № 248-ФЗ закреплён закрытый перечень профилактических мероприятий: информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, предостережение, консультирование, самообследование и профилактический визит. По мнению С. А. Морозова, наличие качественных правовых норм «позволяет снизить административную дискрецию» [8], а потому именно нормативная определенность профилактики переводит ее из сферы административного усмотрения в сферу юридически проверяемой деятельности, что выводит анализ к отдельным профилактическим инструментам.

Наиболее показательным в российском праве соотношением мягких и более интенсивных профилактических средств. Так, статья 49 Федерального закона № 248-ФЗ предусматривает предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, при этом оно должно содержать указание на конкретные действия или бездействие, способные привести либо приведшие к нарушению, но не может предусматривать представление документов и сведений, а также устанавливать сроки устранения последствий. По мнению А. А. Мининой, содержащиеся в предостережении предложения контрольного органа «не являются обязательной для исполнения» [7], что усиливает защиту предпринимателя от преждевременного принуждения, но одновременно ослабляет коррекционный потенциал данной меры. Более содержательным инструментом выступает профилактический визит: по статье 52 Федерального закона № 248-ФЗ он проводится по

месту деятельности контролируемого лица либо посредством видео-конференц-связи, в том числе через мобильное приложение «Инспектор», а статья 52.2 Федерального закона № 248-ФЗ допускает профилактический визит по инициативе самого контролируемого лица с обязанностью органа рассмотреть заявление в течение десяти рабочих дней. Дополнительную организационную рамку задает 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» (далее – «Постановление Правительства Российской Федерации № 990»), требующее включать в программу анализ текущего состояния вида контроля, описание развития профилактической деятельности и характеристики проблем, на решение которых направлена программа. По мнению А. В. Липунцовой, проводимая реформа должна одновременно способствовать «устранению избыточной административной нагрузки» и «снижению социально значимых рисков» [6], кроме того, по ее данным, по состоянию на апрель 2023 г. отменено 3003 акта, принято 447 новых, а общий массив ранее действовавших обязательных требований сокращен на 33 % [6], что подтверждает переход от накопления предписаний к их пересмотру, но в сравнительном плане требует соотнесения с казахстанской моделью.

В Республике Казахстан профилактика включена в общую систему государственного контроля через Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V ЗРК (далее – «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан»). Для рассматриваемой темы ключевое значение имеют нормы о системе оценки и управления рисками, закрепленные в статье 141 данного кодекса, поскольку именно они определяют основания для последующего профилактического воздействия и распределения административного внимания. Далее кодекс разводит две формы профилактики. Во-первых, профилактический контроль без посещения субъекта контроля и надзора осуществляется на основе анализа представляемой отчетности, сведений из информационных систем и иных данных, по результатам такого анализа субъекту направляется рекомендация об устранении выявленных нарушений. Во-вторых, неисполнение этой рекомендации служит основанием для включения лица в последующее профилактическое мероприятие с посещением субъекта либо объекта контроля. При этом статья 144-2 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан допускает проведение профилактического контроля с посе-

щением без предварительного уведомления субъекта контроля и надзора, а подзаконная регламентация уполномоченных органов связывает такие мероприятия с полугодовыми списками и детализированными критериями оценки степени риска. Следовательно, казахстанская конструкция формально сохраняет профилактическую цель, но по своей интенсивности заметно ближе к административному вмешательству, поэтому сопоставление двух моделей должно проводиться не по названию процедур, а по их юридическому эффекту.

Именно по юридическому эффекту различие между системами проявляется наиболее отчетливо. Российское регулирование строится на более выраженной модели предварительного диалога: предприниматель информируется, консультируется, получает возможность самообследования и даже вправе сам инициировать профилактический визит. По мнению Д. Г. Нарановой, глава 10 Федерального закона № 248-ФЗ последовательно оформляет профилактику как систему самостоятельных административных процедур, а не только как подготовительный этап проверки [9]. В казахстанском праве профилактика теснее связана с административной селекцией субъектов через оценочные критерии и с последующим переходом от анализа данных к визиту, если рекомендации не исполнены. По справедливому замечанию Е. А. Дмитриковой, профилактический визит «стал востребованным инструментом профилактики нарушений обязательных требований» [4], однако в России он сохраняет преимущественно консультативную направленность, тогда как в Казахстане аналогичный по названию механизм в большей степени интегрирован в систему административного отбора и последующего контроля. Это означает, что российская модель сильнее защищает автономию хозяйствующего субъекта на ранней стадии, а казахстанская – интерес государства в более быстром переводе профилактической информации в управленческое решение, что делает необходимой проверку этих выводов по данным научной литературы.

Данные научных публикаций подтверждают, что профилактизация контроля еще не устранила полностью зависимость системы от классических надзорных форм. По мнению А. В. Липунцовой, в 2021 г. в механизме досудебного обжалования, распространенном на 30 органов и 77 видов контроля, поступило 1418 жалоб, при этом 92,5 % жалоб пришлось на пять федеральных органов, а обращения поступили из 68 субъектов Российской Федерации [6]. Та же исследователь указывает, что удовлетворяется каждая третья жалоба [6], а это свидетельствует не только о востребованности процессуальных гарантий, но и о продолжаю-

щемся конфликте между административным усмотрением и интересом предпринимателя в правовой определенности. По мнению И. И. Василишина, в массиве контрольных мероприятий сохраняется небольшое преобладание внеплановых мероприятий: 52,3 % против 47,7 % плановых [3]. Следовательно, профилактические инструменты пока не заменили собой в достаточной мере традиционные формы реагирования, а потому вопрос смещается от простой констатации расширения профилактики к выявлению тех нормативных дефектов, которые ограничивают ее самостоятельную эффективность и тем самым выводят обсуждение к структурным проблемам регулирования.

К числу таких дефектов в российском праве относится прежде всего не вполне завершенное разведение профилактики и собственно контрольного вмешательства. Если статья 49 Федерального закона № 248-ФЗ специально исключает возможность истребования документов в рамках предостережения, то применительно к профилактическому визиту закон не формулирует столь же ясно пределы дальнейшего использования полученной информации, что создает риск смещения профилактической процедуры в сторону предварительного сбора доказательств для последующих надзорных решений. Кроме того, Постановление Правительства Российской Федерации № 990 задает структуру профилактических программ, но не устанавливает единых обязательных показателей их результативности, вследствие чего органы вправе формально исполнять обязанность по программированию без сопоставимой оценки профилактического эффекта. По мнению К. Г. Балашова и Н. В. Кравченко, в действующем регулировании сохраняется проблема отсутствия прямого запрета на дублирование контрольных действий несколькими органами в отношении одного субъекта [2], а это важно и для профилактической стадии, поскольку множественность административных контактов увеличивает затраты соблюдения без эквивалентного прироста правовой определенности. В Казахстане основной проблемой является то, что допускаемый законом профилактический контроль с посещением без предварительного уведомления при слабой унификации отраслевых критериев способен фактически приблизить профилактику к проверочному воздействию без полного набора процедурных гарантий, поэтому логичным становится формулирование адресных предложений.

Заключение

Представляется, что совершенствование сравниваемых моделей должно идти по пути нормативного уточнения профилактики как особой, а

не промежуточной формы публичного воздействия. В российском праве целесообразно, во-первых, дополнить Федеральный закон № 248-ФЗ нормой о недопустимости дублирования профилактических и контрольных действий разными органами по одному и тому же массиву обязательных требований, во-вторых, уточнить в статьях 52 и 52.2 Федерального закона № 248-ФЗ пределы использования сведений, полученных в ходе профилактического визита, прямо закрепив запрет на их автоматическое преобразование в доказательственную базу по делу без соблюдения специальных процессуальных правил, в-третьих, скорректировать Постановление Правительства Российской Федерации № 990, введя единые измеримые показатели профилактической результативности, включая долю добровольно устраненных нарушений, повторяемость типовых ошибок и снижение числа внеплановых вмешательств. В законодательстве Республики Казахстан оправдано уточнить статью 144-2 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, установив общее правило предварительного уведомления при профилактическом контроле с посещением и допуская отступление от него лишь при нормативно определенных обстоятельствах непосредственной угрозы охраняемым законом ценностям, одновременно следует унифицировать подзаконные критерии формирования полугодовых списков и усилить значение профилактического контроля без посещения как самостоятельной стадии добровольного исправления нарушений. При реализации таких изменений профилактика в обеих странах сможет в большей степени выполнять свою основную функцию – обеспечивать соблюдение обязательных требований при меньших административных издержках для бизнеса и без снижения качества охраны публично значимых интересов, а дальнейшее развитие законодательства, по всей вероятности, будет связано с расширением аналитических и цифровых инструментов при одновременном ужесточении требований к правовой определенности профилактических процедур.

Список литературы:

- [1] Ахмадова, М. А. Реформа контрольной (надзорной) деятельности: ориентация на баланс интересов сторон / М. А. Ахмадова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 8. С. 60–68.
- [2] Балашов, К. Г. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в особых экономических зонах: проблемы и перспективы / К. Г. Балашов, Н. В. Кравченко // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2024. Т. 14, № 2. С. 56–68.

[3] Василишин, И. И. Соблюдение прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора): отдельные вопросы прокурорского надзора / И. И. Василишин // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2024. № 4 (853). С. 92–98.

[4] Дмитрикова, Е. А. Развитие инструментов профилактики нарушений обязательных требований: новые качества профилактического визита / Е. А. Дмитрикова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. № 3. С. 604–616.

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

[6] Липунцова, А. В. Проблемы и перспективы реформирования государственного контроля в Российской Федерации / А. В. Липунцова // Russian Studies in Law and Politics. 2023. Т. 7, № 2. С. 47–65.

[7] Минина, А. А. Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в системе контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации / А. А. Минина, Е. В. Сердюкова, О. А. Перепада // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 183–186.

[8] Морозов, С. А. Современное правовое регулирование административных контрольно-надзорных процедур / С. А. Морозов // Право и политика. 2024. № 9. С. 145–159.

[9] Наранова, Д. Г. 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, выпуск 4. С. 92–97.

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. 60-68.
- [2] Balashov, K. G. Legal regulation of entrepreneurial activity in special economic zones: problems and prospects/K. G. Balashov, N. V. Kravchenko//Izvestia of Southwestern State University. Series: History and Law. 2024. T. 14, NO. 2. S. 56-68.
- [3] Vasilishin, I. I. Observance of the rights of entrepreneurs in the implementation of state control (supervision): certain issues of prosecutorial supervision/I. I. Vasilishin//Bulletin of the Moscow State Linguistic University. Education and teaching sciences. 2024. № 4 (853). S. 92-98.

[4] Dmitrikova, E. A. Development of tools for the prevention of violations of mandatory requirements: new qualities of a preventive visit/E. A. Dmitrikova//Bulletin of St. Petersburg University. Right. 2024. № 3. P. 604-616.

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

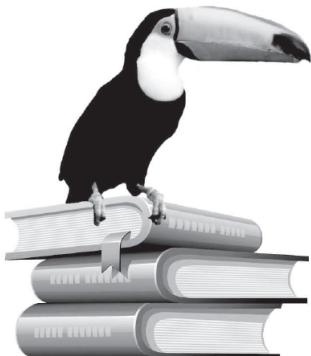
[6] Lipuntsova, A. V. Problems and prospects for reforming state control in the Russian Federation/A. V. Lipuntsova//Russian Studies in Law and Politics. 2023. T. 7, NO. 2. S. 47-65.

[7] Minina, A. A. Prevention of Risks of Harm (Damage) to Legally Protected Values in the System of Control and Supervisory Activities in the Russian Federation/A. A. Minina, E. V. Serdyukova, O. A. Perapadya//Law and State: Theory and Practice. 2023. № 9 (225). S. 183-186.

[8] Morozov, S. A. Modern legal regulation of administrative control and supervision procedures/S. A. Morozov//Law and politics. 2024. № 9. S. 145-159.

[9] Naranova, D. G. 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. Vol. 37, Issue 4. S. 92-97.





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