Риск-ориентированный подход как средство защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля и надзора

Ермаков Антон Павлович
частнопрактикующий юрист, аспирант, Российского нового университета, tagAnthony@yandex.ru

В статье рассматривается трансформация государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, связанная с переходом от всеобъемлющей модели контроля к риск-ориентированному подходу. Особое внимание уделяется влиянию данной реформы на защиту прав предпринимателей и изменение роли органов прокуратуры. Автор указывает, что в условиях риск-ориентированного подхода прокурорское согласование контрольных (надзорных) мероприятий приобретает не только процедурное, но и самостоятельное правозащитное значение, поскольку позволяет оценивать законность применения контрольным органом механизмов оценки риска. В статье анализируются плановые и внеплановые контрольные мероприятия, значение Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, а также меры прокурорского реагирования при нарушении установленного порядка контроля. Обосновывается необходимость прямого закрепления полномочия прокурора по согласованию контрольных (надзорных) мероприятий в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».
Ключевые слова: риск-ориентированный подход, защита прав предпринимтателей, контроль и надзор, реформа контрольной (надзорной) деятельности, проверки, прокуратура.

Отечественное предпринимательство прошло непростой путь развития от русских купцов IX-X веков до появления инновационных «стартаперов» XXI века. Со сменой исторических эпох, государство изменяло и свое отношение к предпринимателям: игнорировало, допускало, содействовало, ограничивало, уравнивало, упраздняло, запрещало, боролось, учреждало, развивало, контролировало и, наконец, защищало. Исходя из сложившихся в конкретном историческом периоде отношений власти и предпринимателей, государство определяло основные способы, средства и методы воздействия на субъектов хозяйственной деятельности.

Во второй половине второго десятилетия XXI века государство пришло к выводу о необходимости защищать хозяйствующих субъектов, поскольку они являются основой для развития экономики страны (создают рабочие места, платят налоги, вовлекают деньги населения в оборот, помогают бороться с монополиями, стабилизируют кризисные ситуации и т.д.) и, в конце концов, обеспечивают суверенитет Российской Федерации [1].

Нормативно изменение государственного курса было отражено в реформе контрольной и надзорной деятельности, начатой в 2016 году. Указанная реформа предполагала поэтапный переход от существовавшего в то время всеобъемлющего контроля и надзора к риск-ориентированному подходу, основанному на проверке, прежде всего, той хозяйственной деятельности, которая способна создавать повышенную угрозу охраняемым законом ценностям. Реформа контрольной и надзорной деятельности длилась порядка 10 лет (согласно паспорту программы с 21.12.2016 по 31.12.2025) и затронула все основные элементы контрольно-надзорной деятельности: порядок проведения проверок, профилактику нарушений, цифровизацию контроля, досудебное обжалование решений контрольных органов, а также согласование контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры [2].

В 2023 году Правительство Российской Федерации, утверждая Концепцию совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года [3] и положительно оценивая проведенные изменения, продолжило ранее избранный курс на снижение административной нагрузки, развитие риск-ориентированного подхода и создание более предсказуемых условий для хозяйствующих субъектов.

Развитие риск-ориентированной модели усилило роль прокуратуры в системе государственного контроля (надзора). Если в прежней модели государственного контроля согласование проверок с органами прокуратуры рассматривалось преимущественно как процессуальная гарантия от необоснованного вмешательства в деятельность предпринимателя, то в условиях риск-ориентированного подхода значение данного института существенно расширилось. В результате проведенной реформы прокурорский надзор в рассматриваемой сфере охватывает не только проверку формального соблюдения установленной процедуры контрольного мероприятия, но и оценку того, насколько контрольный орган правомерно использовал предусмотренные законом механизмы оценки риска, поскольку именно риск причинения вреда охраняемым законом ценностям становится ключевым критерием допустимости и интенсивности государственного вмешательства в предпринимательскую деятельность.

Нетрудно заметить, что прокуратура, сама по себе являясь надзорным органом, при осуществлении данного вида надзора, по сути, защищает права хозяйствующих субъектов. Такое положение вещей объясняется следующим.

Прокурорский надзор – это специфическое многоаспектное правовое явление. Специфический характер прокурорского надзора заключается в его всеобъемлющем характере (в компетенцию прокуратуры входит выявление нарушений закона и прав граждан во всех сферах государственной и общественной жизни).В постановлениях Конституционного Суда РФ неоднократно подчеркивается вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной защиты конституционно значимых ценностей [4].

Конституционно гарантированная свобода экономической деятельности и вытекающие из нее права граждан являются правовой основой национальной экономической системы и охраняются государством как важная составляющая основ конституционного строя.

Таким образом, на прокуратуру в силу вышеуказанной специфики прокурорского надзора, возлагается, среди прочего, обязанность по охране прав хозяйствующих субъектов. При этом, осуществляя деятельность по надзору за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, прокурорам необходимо соблюдать баланс частных и публичных интересов, значимость которого неоднократно подчеркивается Конституционным Судом РФ при разрешении спорных вопросов в экономической сфере [5].

Соблюдение указанного баланса невозможно без учета природы предпринимательской деятельности, отличительной особенностью которой является то, что такая деятельность осуществляется на свой риск.

Риск – это сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий [6]. Иными словами, осуществляя предпринимательскую деятельность, ее субъекты оценивают вероятность наступления неблагоприятных событий и их последствия.

Распределение рисков в различных отраслях предпринимательской деятельности неоднородно. В зависимости от степени риска, экономисты классифицируют хозяйственную деятельность на низкорискованную, умеренную и высокорискованную (одна из возможных классификаций). Следует при этом заметить, что полностью исключить риски невозможно, т.к. они являются неотъемлемым свойством предпринимательской деятельности.

Риск нарушения требований закона – это один из рисков, с которым сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности. Неблагоприятными последствиями в данном случае является причинение вреда охраняемым законом ценностям (и применение к нарушителю мер ответственности, т.к. последняя представляет собой претерпевание лицом неблагоприятных последствий вследствие совершения им правонарушения).

Нормы закона (в т.ч. т.н. обязательные требования по смыслу ФЗ от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в РФ» [7]) обязательны для выполнения всеми субъектами предпринимательской деятельности, как и неотвратимость применения мер юридической ответственности в случае нарушения этих требований.

Вероятность нарушения закона (и, соответственно, наступление неблагоприятных последствий) зависит, прежде всего, от добросовестности конкретного хозяйствующего субъекта при осуществлении своей деятельности (субъективный фактор).

Вместе с тем, характер и степень опасности неблагоприятных последствий (т.е. размер причиненного ущерба охраняемым законом ценностям) различаются в зависимости от специфики предпринимательской деятельности (объективный фактор).

Таким образом, учитывая вышеприведенные положения, следует сделать вывод о неоднородности рисков нарушения требований закона ввиду объективных факторов (например, сфера (вид) хозяйственной деятельности, привлечение наемного труда, работа с иностранными гражданами, необходимость маркировки товаров и т.д.) и субъективных факторов (например, результаты предыдущей проверки лица, наличие обращений (жалоб, заявлений) о фактах нарушения, своевременность предоставления лицом информации в контрольный орган, самостоятельное проведение профилактических мероприятий предпринимателем и т.д.). Указанные факторы называются индикаторами риска.

До 2015 года при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля риски нарушения требований закона не оценивались контрольными органами. Проверочные мероприятия проводились периодически, по истечении законодательно определенного промежутка времени и затрагивали субъектов предпринимательской деятельности вне зависимости от специфики их хозяйственной деятельности, добросовестности исполнения ими норм законодательства и иных обстоятельств. Таким образом, контроль (надзор) имел всеобъемлющий характер. Данный подход справедливо критикуется исследователями, т.к. вышеописанный порядок проведения проверок не учитывает объективно существующую вероятность нарушения закона, а также характер и степень опасности неблагоприятных последствий от нарушения. Кроме того, контрольные органы не в состоянии проверить всех субъектов предпринимательской деятельности, что в условиях всеобъемлющего подхода превращается в коррупциогенный фактор, т.к. выбор контролируемого лица для проведения проверки осуществляется по усмотрению органа контроля (надзора).

Однако, в связи с реформой системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, ориентируясь на мировой опыт в указанной сфере, отечественный законодатель принял фундаментальное решение об изменении всеобъемлющего подхода при проведении проверок контролируемых лиц на риск-ориентированный подход, учитывающий вышеописанные объективные и субъективные факторы (индикаторы риска).

Сущность риск-ориентированного подхода заключается в том, что проведение проверочных мероприятий (в т.ч. частота, продолжительность, форма) ставится в зависимость от категории риска, присваиваемой подконтрольному лицу. При применении риск-ориентированного подхода снижается административная нагрузка на бизнес; эффективным образом распределяются ресурсы контрольных органов; устраняется коррупциогенный фактор, когда орган контроля самостоятельно выбирает лиц для проверки. При этом основное внимание проверяющих сосредотачивается на высокорискованных видах хозяйственной деятельности, в которых потенциальный ущерб охраняемым законом ценностям от нарушения требований закона более значителен.

Как было указано ранее, активную роль в этом процессе занимают органы прокуратуры Российской Федерации, осуществляющие надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности.

При этом надзор в данной сфере охватывает не только проверку публично-правового регулирования предпринимательской деятельности, но и обеспечение правового положения лиц, занятых предпринимательством. Именно в этом проявляется частноправовая составляющая рассматриваемой проблемы: незаконная проверка, неверная

категоризация риска либо проведение контрольного мероприятия без соблюдения установленных законом гарантий затрагивают не только и не столько сферу государственного управления, сколько конкретные имущественные и организационные интересы хозяйствующего субъекта.

Одним из наиболее эффективных средств обеспечения риск-ориентированного подхода является согласование органами прокуратуры большинства контрольных (надзорных) мероприятий и ведение плана проведения контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год (далее – ежегодный план контрольных мероприятий). Указанный план формируется в машиночитаемом виде посредством единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий (далее – ЕРКНМ), оператором которого является Генеральная прокуратура РФ.

В соответствии с п. 4 ст. 19 закона № 248-ФЗ проведение контрольных (надзорных) мероприятий не может осуществляться произвольно. Решение о проведении контрольного мероприятия должно приниматься с соблюдением согласовательных процедур и иметь законные основания для его вынесения. Порядок согласования зависит от вида проводимого мероприятия. Общепринятой (легальной) классификацией проводимых контрольных (надзорных) мероприятий является их деление на плановые и внеплановые.

Как следует из названия плановых контрольных (надзорных) мероприятий, основанием для их проведения является включение соответствующего мероприятия в ежегодный план контрольных мероприятий (ч. 1 ст. 61 Закона 248-ФЗ). Указанное основание является единственным для этого вида мероприятий (в отличие от внеплановых мероприятий, имеющих ряд оснований для их проведения).

Важно сказать, что ежегодный план контрольных мероприятий является общедоступным и публикуется в сети Интернет на сайте Генеральной прокуратуры РФ (не позднее 31 декабря соответствующего года). Помимо информационной (ознакомительной) функции, такая публикация имеет и юридически значимое следствие: законодательством предусмотрена ответственность должностных лиц за проведение планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в ежегодный план контрольных мероприятий (ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ).

Так, в ходе проверки исполнения законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля, прокуратурой Яранского района (Кировская область) выявлено нарушение в деятельности администрации Кугальского сельского поселения. Материалами прокурорской проверки установлено, что проведенная плановая проверка соблюдения земельного законодательства в отношении предприятия ТПС Яранского РайПО осуществлялась без утверждения и включения в ежегодный план контрольных мероприятий. В связи с выявленными нарушениями прокурором Яранского района возбуждено административное производство по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ в отношении главы администрации сельского поселения. Постановлением мирового судьи судебного участка №51 виновное лицо привлечено к административной ответственности [8]. Аналогичный случай привлечения должностного лица к ответственности на основании возбужденного прокурором дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ имеется в практике прокуратуры Заветинского района Ростовской области [9].

Проект ежегодного плана контрольных мероприятий формируется органами контроля различных уровней и представляется на согласование в органы прокуратуры.

Прокуратура, в свою очередь, оценивает законность включения контролирующим органом контрольного (надзорного) мероприятия в ежегодный план. Следует заметить, что указанная процедура не является сугубо формальной. Так, по результатам рассмотрения проектов планов проведения контрольных (надзорных) мероприятий на 2023 год согласовано только 34% от общего числа предложений проверяющих структур [10], на 2024 – 21,7% от общего количества [11].

Оценивая законность и обоснованность включения контрольного (надзорного) мероприятия в ежегодный план, прокурор руководствуется Приказом Генерального прокурора от 08.11.2019 № 783 «О Порядке формирования органами прокуратуры РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Порядок), проверяя, в частности, основания для включения плановой проверки в ежегодный план.

В соответствии с п. 1.4 Порядка, таким основанием является истечение 3х лет со дня: государственной регистрации; окончания проведения последней плановой проверки; начала осуществления предпринимательской деятельности (для отдельных видов предпринимательской деятельности).

Важной гарантией защиты прав хозяйствующих субъектов, на которую необходимо обращать внимание прокурорам в процессе согласования контрольного (надзорного) мероприятия, является абз. 3 п. 1.11 Порядка, указывающий на недопустимость проведения нескольких проверок в отношении одного контролируемого лица по одному и тому же предмету разными органами.

Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия по своей сути являются исключением из общего правила проведения подобного рода мероприятий. Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия вызваны исключительными обстоятельствами, создающими угрозу или причиняющими вред охраняемым законом ценностям. В силу необходимости оперативного выявления и последующего пресечения нарушений, внеплановые мероприятия не могут быть отложены и проведены в общем (плановом) порядке. Указанные обстоятельства и являются основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

Следует заметить, что Закон № 294-ФЗ (в комментируемой части – не действует), в качестве исключительных обстоятельств (необходимых для проведения внепланового мероприятия) предусматривал конкретный перечень объектов, возникновение угрозы или причинение вреда которым, являлось основанием для проведения внеплановой проверки. Положение действующего Закона №248-ФЗ, устанавливающее основание для проведения внепланового мероприятия «наличие <…> сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» критикуется многими авторами из-за «каучуковой» формулировки «охраняемые законом ценности». Как справедливо указывает в своей книге Вощинский М.В. «сведения о практически любом нарушении обязательных требований теперь могут стать основанием для внепланового контрольного мероприятия» [12].

Вместе с тем, в ст. 57 Закона № 248-ФЗ содержатся и иные основания для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия. Таковыми, в частности, являются выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров; поручение Президента РФ; поручение Правительства РФ <…> в отношении конкрет-

ных контролируемых лиц; требование прокурора; истечение срока <…> устранения выявленного нарушения; наступление события, указанного в программе проверок.

Однако основным, безусловно, является основание, связанное с наличием у контрольного органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Поводы для проведения проверок по указанному основанию можно разделить на две группы: информация, поступившая из внешних источников (обращения граждан, государственных органов, сообщения в СМИ и др.); информация, полученная контролируемым органом самостоятельно (например, при проведении контрольных мероприятий) [12].

Вместе с тем, и внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия необходимо согласовывать с органами прокуратуры в соответствии с порядком, утвержденным Приказом Генерального прокурора РФ от 02.06.2021 № 294 [13]. Практика согласования указанных контрольных (надзорных) мероприятий показывает, что данная процедура не является сугубо формальной. Так, доля решений прокуроров об отказе в согласовании внеплановых мероприятий в 2022 году достигла 66% [10] в 2023 – 80% [11].

Кроме того, в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 03.08.2021 № 76/2-461-2021 обращается внимание прокуроров на регулярный анализ сведений, внесенных контролирующими органами в ЕРКНМ, с целью выявления и пресечения проведения контрольных (надзорных) мероприятий без согласования с органами прокуратуры [14]. Любые сомнения в необходимости и правомерности проверок следует трактовать в пользу предпринимателя [15].

Отметим, что обязательный механизм согласования внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий применяется только в отношении тех из них, которые проводятся во взаимодействии с подконтрольным лицом (это большинство мероприятий). Мероприятия без взаимодействия с подконтрольным лицом проводятся без согласования с органами прокуратуры.

Несогласование контрольного (надзорного) мероприятия с органами прокуратуры (когда такое согласование обязательно), в соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 91 закона № 248-ФЗ, является грубым нарушением закона. При выявлении подобных нарушений, прокурор обязан внести представление об отмене решений, принятых по результатам такого мероприятия, в соответствующий контрольный орган (п. 1 ст. 91 закона № 248-ФЗ).

Так, прокуратура Республики Крым рассмотрела жалобу уполномоченного по защите прав предпринимателей в данном регионе на действия сотрудников Службы государственного строительного надзора Республики Крым (далее – Госстройнадзор РК) в ходе проведения проверочных мероприятий. Поводом для обращения стало контрольное (надзорное) мероприятие, проведенное в отношении хозяйствующего субъекта без необходимого согласования с органами прокуратуры (в акте проведенного мероприятия указано, что решение о согласовании не требуется). В рамках прокурорской проверки установлены нарушения в части согласования проведения мероприятия с органами прокуратуры, в связи с чем в адрес начальника Госстройнадзора РК внесено представление об устранении нарушений законодательства при осуществлении государственного контроля (надзора), по итогам рассмотрения которого результаты проведенного контрольного (надзорного) мероприятия отменены [16]. Аналогичное представление было внесено прокуратурой Новгородской области в адрес руководителя Государственной инспекции труда по данному региону [17]. По информации размещенной на сайте Генеральной прокуратуры РФ в 2022 г. отменены результаты более 1,2 тыс. мероприятий, проведенных с подобными нарушениями [10].

Помимо отмены решений, принятых по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубыми нарушениями (п. 2 ст. 91 закона № 248-ФЗ), прокуроры также выступают с требованием о привлечении виновных лиц к ответственности. Например, по постановлению прокуратуры Саратовской области, инспектор управления Россельхознадзора в регионе привлечен судом к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ, т.к. провел в отношении цветочного магазина контрольное (надзорное) мероприятие без согласования с органами прокуратуры [18].

Важным направлением в реализации риск-ориентированного подхода является цифровизация деятельности контрольных (надзорных) органов. В этой связи ст. 46 Закона № 248-ФЗ предусмотрена обязанность органов контроля (надзора) по размещению на своем официальном сайте перечня индикаторов риска; категорий риска и критериев отнесения объекта контроля к указанным категориям; перечень объектов контроля, учитываемых при формировании ежегодного плана проверок и их категория риска; способы профилактики рисков и другое.

В случае невыполнения данной обязанности, прокуроры принимают соответствующие меры прокурорского реагирования, в т.ч. обращаясь с исковым заявлением в суд (см., например, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.02.2023 № 18АП-17042/2022 о признании незаконным по требованию прокурора бездействия администрации, в связи с не размещением на официальном сайте в сети «Интернет» информации, предусмотренной п. п. 1, 7, 10 ч. 3 ст. 46 Закона № 248-ФЗ)

Помимо согласования контрольных (надзорных) мероприятий, прокуроры также обеспечивают применение риск-ориентированного подхода посредством оценки законности правовых актов, формирующих систему оценки рисков конкретного вида контроля, надзора за информированием (в т.ч. публикацией в электронном виде) контролируемых лиц о показателях риска и иные сведения.

Учитывая роль прокуроров в проведенной реформе контрольной и надзорной деятельности, следует определить прокуратуру как одного из ключевых проводников внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность органов контроля (надзора).

Таким образом, действующее регулирование закрепляет за органами прокуратуры значимую функцию в сфере государственного и муниципального контроля, однако данная функция не получила достаточного отражения в законодательстве о прокуратуре. Возникает несоответствие между фактической ролью прокурора в риск-ориентированной модели контроля и нормативным закреплением его полномочий. Устранение данного несоответствия имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку позволяет определить пределы прокурорской оценки при согласовании контрольных мероприятий.

Ввиду практически полного переориентирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на применение риск-ориентированного подхода, представляется правильным закрепить полномочия прокурора по согласованию контрольных (надзорных) мероприятий в соответствующем федеральном законе. Для этого предлагается внести изменения в ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ», дополнив текст статьи п. 5 следующего содержания: «Прокурор или его заместитель по запросу контрольного (надзорного) органа дает согласие на проведение контрольного (надзорного) мероприятия в

отношении субъекта предпринимательской деятельности, обеспечивая соблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле».

Закрепление данного полномочия именно в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не означает избыточного дублирования положений законодательства о государственном контроле (надзоре). Напротив, речь идет о приведении отраслевого закона о прокуратуре в соответствие с фактическим содержанием прокурорской деятельности, которая в риск-ориентированной модели контроля уже приобрела устойчивый, самостоятельный и правозащитный характер. В условиях завершения основного этапа трансформации контрольной и надзорной деятельности такое решение представляется своевременным и обоснованным.

Литература

1. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.
2. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» : утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21.12.2016 № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Дихтяр А. И., Рогожин Н. А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов в судебных решениях Конституционного Суда РФ в экономической сфере // Закон и право. 2002. № 12. С. 10—14.
6. Риск // Энциклопедия инвестора [Электронный ресурс]. URL: https://investments.academic.ru/1354/Риск (дата обращения: 01.06.2026).
7. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 171.
8. Прокуратура Кировской области : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_43/mass-media/news?item=37318488 (дата обращения: 07.06.2026).
9. Муниципальное образование Савдянское сельское поселение Заветинского района Ростовской области : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://savdyanskoesp.ru/prokuratura-informiruet/munitsipalnyj-zemelnyj-inspektor-privlechen-k-otvetstvennosti-za-provedenie-proverki-ne-vklyuchennyj-v-ezhegodnyj-plan-provedeniya-planovykh-proverok (дата обращения: 07.05.2026).
10. Итоги работы по обеспечению прав и законных интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в 2022 году [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=85137682 (дата обращения: 09.05.2026).
11. Прокуратура Курганской области : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_45/activity/legal-education/explain?item=93489287 (дата обращения: 09.05.2026).
12. Вощинский М. В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2021.
13. Приказ Генерального прокурора РФ от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”» // Законность. 2021. № 7.
14. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 03.08.2021 № 76/2-461-2021 «О порядке внесения информации в федеральную государственную информационную систему “Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий” о согласовании внепланового контрольного (надзорного) мероприятия» [Электронный ресурс]. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401486920/ (дата обращения: 10.05.2026).
15. Доклад Генпрокурора РФ И. В. Краснова на расширенном заседании Коллегии, посвященном итогам работы органов прокуратуры за 2021 год и задачам по укреплению законности и правопорядка на 2022 год [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации : официальный сайт. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=73312986 (дата обращения: 10.03.2026).
16. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Крым : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://ombudsmanbiz.rk.gov.ru/articles/3ca3cf1c-4913-4410-95fc-500b44282f69 (дата обращения: 10.03.2026).
17. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новгородской области : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://biz53.ru/index.php/news/posle-vmeshatelstva-regionalnogo-biznes-ombudsmena-rezultaty-proverki-git-byli-otmeneny (дата обращения: 10.03.2026).
18. Прокуратура Саратовской области : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_64/search?article=7379 2086 (дата обращения: 10.03.2026).

The Risk-Based Approach as a Means of Protecting Entrepreneurs’ Rights in State Control and Supervision

Ermakov A.P.

Russian New University

The article examines the transformation of state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation associated with the transition from a comprehensive model of control to a risk-based approach. Particular attention is paid to the impact of this reform on the protection of entrepreneurs’ rights and on the changing role of prosecution authorities. The author argues that, under the risk-based approach, prosecutorial approval of control (supervisory) measures acquires not only procedural but also independent human-rights significance, since it makes it possible to assess the legality of the control authority’s application of risk assessment mechanisms. The article analyzes scheduled and unscheduled control measures, the role of the Unified Register of Control (Supervisory) Measures, as well as prosecutorial response measures in cases of violation of the established control procedure. The necessity of directly enshrining the prosecutor’s authority to approve control (supervisory) measures in the Federal Law “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation” is substantiated.

Keywords: risk-based approach, protection of entrepreneurs’ rights, control and supervision, reform of control and supervisory activities, inspections, prosecution authorities.

References

1. Decree of the President of the Russian Federation No. 208 of 13.05.2017 “On the Economic Security Strategy of the Russian Federation for the Period up to 2030” // Sobranie zakonodatel'stva RF [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 2017. No. 20. Art. 2902.
2. Passport of the Priority Program “Reform of Control and Supervisory Activities” : approved by the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Strategic Development and Priority Projects, Minutes No. 12 of 21.12.2016. Access from the ConsultantPlus legal reference system.

3. Order of the Government of the Russian Federation No. 3745-r of 21.12.2023 “On Approval of the Concept for Improving Control and Supervisory Activities until 2026” // ConsultantPlus legal reference system.
4. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2-P of 17.02.2015. Access from the ConsultantPlus legal reference system.
5. Dikhtyar A. I., Rogozhin N. A. Ensuring the Balance of Private and Public Interests in Judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation in the Economic Sphere // Zakon i pravo [Law and Legislation]. 2002. No. 12. Pp. 10—14.
6. Risk // Entsiklopediya investora [Investor’s Encyclopedia] [Electronic resource]. URL: https://investments.academic.ru/1354/Риск (accessed: 01.06.2026).
7. Federal Law No. 247-FZ of 31.07.2020 “On Mandatory Requirements in the Russian Federation” // Rossiyskaya gazeta [Russian Gazette]. 2020. No. 171.
8. Prosecutor’s Office of the Kirov Region : official website [Electronic resource]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_43/mass-media/news?item=37318488 (accessed: 07.06.2026).
9. Municipal Formation Savdyanskoye Rural Settlement of the Zavetinsky District of the Rostov Region : official website [Electronic resource]. URL: https://savdyanskoesp.ru/prokuratura-informiruet/munitsipalnyj-zemelnyj-inspektor-privlechen-k-otvetstvennosti-za-provedenie-proverki-ne-vklyuchennyj-v-ezhegodnyj-plan-provedeniya-planovykh-proverok (accessed: 07.05.2026).
10. Results of Work to Ensure the Rights and Legitimate Interests of Business and Investment Entities in 2022 [Electronic resource] // Prosecutor General’s Office of the Russian Federation : official website. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=85137682 (accessed: 09.05.2026).
11. Prosecutor’s Office of the Kurgan Region : official website [Electronic resource]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_45/activity/legal-education/explain?item=93489287 (accessed: 09.05.2026).
12. Voshchinsky M. V. Protection of Entrepreneurs’ Rights in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control, Taking into Account New Provisions of Federal Legislation. Access from the ConsultantPlus legal reference system. 2021.
13. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 294 of 02.06.2021 “On the Implementation of Federal Law No. 248-FZ of 31.07.2020 ‘On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation’” // Zakonnost' [Legality]. 2021. No. 7.
14. Letter of the Prosecutor General’s Office of the Russian Federation No. 76/2-461-2021 of 03.08.2021 “On the Procedure for Entering Information into the Federal State Information System ‘Unified Register of Control (Supervisory) Measures’ on the Approval of an Unscheduled Control (Supervisory) Measure” [Electronic resource]. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401486920/ (accessed: 10.05.2026).
15. Report of the Prosecutor General of the Russian Federation I. V. Krasnov at the Expanded Meeting of the Board Devoted to the Results of the Work of Prosecution Authorities in 2021 and Tasks for Strengthening Legality and Law and Order in 2022 [Electronic resource] // Prosecutor General’s Office of the Russian Federation : official website. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=73312986 (accessed: 10.03.2026).
16. Commissioner for the Protection of Entrepreneurs’ Rights in the Republic of Crimea : official website [Electronic resource]. URL: https://ombudsmanbiz.rk.gov.ru/articles/3ca3cf1c-4913-4410-95fc-500b44282f69 (accessed: 10.03.2026).
17. Commissioner for the Protection of Entrepreneurs’ Rights in the Novgorod Region : official website [Electronic resource]. URL: https://biz53.ru/index.php/news/posle-vmeshatelstva-regionalnogo-biznes-ombudsmena-rezultaty-proverki-git-byli-otmeneny (accessed: 10.03.2026).
19. Prosecutor’s Office of the Saratov Region : official website [Electronic resource]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_64/search?article=73792086 (accessed: 10.03.2026).