

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н. И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



СМИРНОВА

Екатерина Николаевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРОФИЛАКТИКИ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
(НАДЗОРА)**

5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Мартынов Алексей Владимирович

Нижний Новгород – 2022

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Административно-правовые аспекты профилактики нарушений обязательных требований как составной части контрольно-надзорной деятельности.....	20
§ 1. Понятие, роль и значение профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности	20
§ 2. Проблемы административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований.....	49
§ 3. Соотношение и взаимосвязь профилактики нарушений обязательных требований с другими видами мероприятий контрольно-надзорной деятельности	86
Глава 2. Особенности осуществления и совершенствование профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорными органами.	105
§ 1. Реализация полномочий контрольно-надзорными органами исполнительной власти по профилактике нарушений обязательных требований.....	105
§ 2. Особенности правового регулирования и осуществления административно-профилактических мер.....	120
§ 3. Цифровизация административно-профилактических мер контрольно-надзорной деятельности	161
Заключение	180
Библиографический список	188
Приложения.....	237

Введение

Актуальность темы исследования. В последние несколько лет мы становимся свидетелями трансформации общественных отношений, возникающих в сфере контрольно-надзорной деятельности. С одной стороны, государство, в лице контрольно-надзорных органов исполнительной власти, обязано обеспечивать защиту охраняемым законом интересам и ценностям, с другой стороны, тотальный контроль за деятельностью контролируемых лиц влечет необоснованное вмешательство в их хозяйственную деятельность и наносит ущерб экономическому развитию страны.

Очевидно, что для обеспечения интересов обеих сторон необходимо изменение действующей системы контрольно-надзорной деятельности с расстановкой акцентов на приоритет профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

Необходимость изменения вектора на реализацию профилактического направления была обозначена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным еще в 2014 г. В обращении к Федеральному собранию он отметил, что необходимо «отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля»¹ и особенно указал на острую необходимость отслеживать ситуацию в случаях, «где действительно есть риски или признаки нарушений»².

Ключевым шагом во внедрении профилактики нарушений обязательных требований и снижения давления на подконтрольные субъекты является дополнение Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» статьей 8.2, которая предусматривает развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. Указанная статья была

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

внесена Федеральным законом от 03 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации"».

Однако, несмотря на положительные изменения в законодательстве, соответствующие правоприменительные органы не справились с задачей изменения организации контрольно-надзорной деятельности с учетом акцента на профилактическую деятельность. Профилактические меры осуществлялись крайне неэффективно и малозаметно, что подтверждается и официальной статистикой, и опросом предпринимателей. Так, к примеру, результаты опроса предпринимателей, обнародованные в докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2019 г., отмечается, что только 29 % опрошенных посещали мероприятия по профилактике и предупреждению нарушений, проводимые контрольно-надзорными органами. При этом половина респондентов, участвовавших в профилактических мероприятиях, разочаровалась в них¹.

Оценка бизнесом направлений реформы контрольно-надзорной деятельности и их реализации за период с 2016 г. по 2021 г. показывает, что профилактические мероприятия, по мнению бизнеса, как в 2016 г., так и в 2021 г. реализованы крайне слабо, достижения в этой сфере отсутствуют. Такая оценка подконтрольными субъектами подтверждает мысль о том, что профилактическое направление не реализуется контрольно-надзорными органами на должном уровне, контрольно-надзорная деятельность по-прежнему носит обвинительный уклон, идея о необходимости выстраивания партнерских взаимоотношений между подконтрольными субъектами и проверяющими органами остается зафиксированной лишь на бумаге.

¹ Приложение к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/5.pdf> (дата обращения: 07.07.2022).

В новом базовом законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле – Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» уделено особое внимание вопросу профилактической деятельности, что подтверждается отражением в законодательной дефиниции, а также в принципах контрольно-надзорной деятельности приоритета профилактического направления деятельности контрольно-надзорных органов.

Однако, нельзя не отметить, что кроме факторов, на которые могут влиять контрольно-надзорные органы исполнительной власти (такие как административные барьеры), регулярно происходят события, наличие которых необходимо учитывать при организации системы контрольно-надзорной деятельности, но предсказать которые не представляется возможным. Так, негативное влияние на экономическую деятельность на территории Российской Федерации в 2021–2022 гг. оказало распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в 2022 г. введение экономических санкций, в результате которых Правительство РФ было вынуждено принять меры, направленные на стабилизацию экономики, одной из таких мер стал запрет на проведение контрольных мероприятий. Однако, необходимо отметить, что профилактическим мероприятиям, согласно постановлению Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»¹ напротив определено центральное место в системе государственного контроля (надзора) и их проведение в 2022 г. разрешено.

Все вышеперечисленное обуславливает научный интерес к теме диссертации. Сегодня перед наукой административного права остро стоит необходимость комплексного исследования проблем правового регулирования организации профилактического направления контрольно-надзорных органов

¹ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

исполнительной власти, анализа и систематизации произошедших изменений в законодательстве, разработки предложений по устранению пробелов в юридических нормах, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере.

Степень научной разработанности темы исследования. Изучение вопросов правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) является относительно новой сферой в административно-правовой науке и в связи с этим малоизученной темой, однако существует довольно обширная теоретическая база по вопросам правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, а также ряд работ, посвященных обеспечению защиты прав предпринимателей.

Правовые и организационные основы государственного контроля (надзора) исследовались в трудах М. И. Байтина, О. И. Бекетова, В. П. Беляева, Д. Н. Бахраха, В. М. Горшенева, А. И. Гурина, Т. К. Зарубицкой, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, Ю. М. Козловой, В. И. Майорова, А. В. Мартынова, О. С. Минченко, С. Н. Назарова, А. Н. Ноздрачева, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Н. Г. Салищевой, И. А. Склярова, А. И. Стахова, М. С. Студеникиной, А. М. Тарасова, И. Б. Шахова, А. П. Шергина, Е. В. Шориной и некоторых др.

Предпринимательской деятельности как объекту государственного контроля (надзора) была посвящена диссертация А. А. Спектор¹.

Исследованию вопросов оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности посвящены многие труды, в том числе работы Е. И. Добролюбовой и В. Н. Южакова².

Отдельные вопросы организации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности в различных сферах жизнедеятельности становились объектами диссертационных исследований. Так, например, отдельные

¹ Спектор А. А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля: надзора, правовые аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. – 403 с.

² Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации: монография. М.: Дело, 2017. – 172 с.

положения диссертационных исследований А. С. Евдокимова¹, И. В. Жукова², К. В. Карелина³, Н. В. Катуковой⁴, А. Е. Маслова⁵ раскрывают особенности организации и осуществления профилактической контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора.

Некоторые вопросы соблюдения обязательных требований в области использования атомной энергии освещены в кандидатской диссертации М. С. Колтышева⁶, вопросы обеспечения безопасности дорожного движения и соблюдения требований в области дорожного движения исследованы в кандидатской диссертации Д. Г. Домрачева⁷.

Некоторые аспекты реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности в сфере здравоохранения были изучены в трудах М. А. Винокуровой⁸, А. Х. Джураева⁹, А. А. Мохова¹⁰, Т. О. Шилюк¹¹, Д. М. Мустафиной-Бредихиной¹².

¹ Евдокимов А. С. Федеральный государственный пожарный надзор за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов: состояние и пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. – 218 с.

² Жуков И. В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. – 181 с.

³ Карелин К. В. Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. – 146 с.

⁴ Катукова Н. В. Административно-правовые основы организации государственного пожарного надзора в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. – 155 с.

⁵ Маслов А. Е. Административно-правовое регулирование организация лицензионной деятельности в сфере пожарной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. – 190 с.

⁶ Колтышев М. С. Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – 166 с.

⁷ Домрачев Д. Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2009. – 168 с.

⁸ Винокурова М. А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2019. – 251 с.

⁹ Джураев А. Х. Правовые отношения в области охраны здоровья граждан РФ как объект государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. – 225 с.

¹⁰ Мохов А. А. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании медицинской деятельности. СПб., 2003. – 208 с.

¹¹ Шилюк Т. О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. – 232 с.

¹² Мустафина-Бредихина Д. М. Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. – 236 с.

В работах С. В. Воронковой¹, Г. И. Красных², С. М. Петрова³ нашли свое отражение вопросы административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, в том числе профилактической функции в сфере защиты трудовых отношений.

Таким образом, необходимо отметить, что в российской науке административного права, несмотря на наличие отдельных исследований по вопросам регулирования государственного контроля (надзора), а также на наличие научных статей по теме диссертационного исследования, отсутствуют отдельные комплексные исследования по вопросу административно-правового регулирования профилактики нарушения обязательных требований.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц по профилактике нарушений обязательных требований при реализации функций государственного контроля и надзора.

Предметом исследования выступают федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, административно-правовые нормы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по профилактике нарушений обязательных требований при реализации функций государственного контроля и надзора, а также научные труды российских и зарубежных ученых, посвященные данной проблематике; административная и судебная практика.

Целью диссертационной работы выступает разработка теоретических основ и формирование научных представлений о профилактической деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному контролю и надзору; выявление существующих в этой области проблем,

¹ Воронкова С. В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. – 302 с.

² Красных Г. И. Охрана труда в Российской Федерации: система административно-правового регулирования и проблемы обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. – 227 с.

³ Петров С. М. Административно-правовые вопросы организации и осуществления государственного надзора и контроля в сфере трудовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 169 с.

определение путей их решения, рекомендаций по улучшению правоприменительной практики в этой области.

Для достижения указанной цели определены и разрешены следующие **задачи:**

– определены понятие, цели, роль и значение деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц по профилактике нарушений обязательных требований при реализации функций государственного контроля и надзора;

– проанализировано современное состояние административно-правового регулирования осуществления профилактики нарушений обязательных требований, реализуемого в ходе исполнения органами исполнительной власти функции государственного контроля и надзора, и определены его недостатки;

– определена необходимость изменения системы принципов профилактической работы контрольно-надзорных органов;

– обозначены основные проблемы в практике реализации профилактических мероприятий органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность;

– проанализированы и предложены способы решения проблем в практике реализации профилактических мероприятий контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти;

– высказаны предложения по совершенствованию административно-правового регулирования профилактического направления контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют как общие, так и частные научные методы познания: диалектический, формально-логические (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия), сравнительно-правовой, историко-правовой, метод анкетирования, статистический, социологические (наблюдение, анализ документов), системный анализ, лингвистический.

Для достижения конкретных результатов исследования использовался: системно-структурный метод, с помощью которого удалось определить значение, цели, задачи профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Особую роль играет метод правового моделирования, посредством которого представилось возможным выявить области полномочий деятельности контрольно-надзорных органов, в которых профилактическая работа практически не осуществляется, а также обоснованы возможности устранения возникших пробелов.

Социологический и статистический методы позволили выявить проблемы реализации профилактических мероприятий органов исполнительной власти и их должностных лиц при осуществлении функций государственного контроля и надзора на современном этапе. Кроме этого, применение социологического метода помогло разработать программу сбора данных, провести анкетирование представителей органов исполнительной власти и организаций с целью изучения роли профилактических мероприятий в ходе осуществления контрольно-надзорных мероприятий федеральными органами исполнительной власти, проанализировать предложения по усовершенствованию правового регулирования данного вопроса.

Посредством лингвистического метода были исследованы имеющиеся дефиниции и предложены новые термины для введения их в научный оборот, а также использования в практической работе по осуществлению профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти.

Сравнительно-правовой метод использовался при анализе зарубежного законодательства, что позволило выявить особенности осуществления профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, соотнести возможность применения положительного зарубежного опыта в контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации.

Теоретическая основа диссертационного исследования включает в себя труды ученых в области административного права: Ю. Е. Аврутина, А. П. Алехина,

Г. В. Атаманчука, А. И. Елистратова, Д. Н. Бахраха, О. И. Бекетова, К. С. Бельского, А. С. Дугенец, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. А. Кармолицкого, А. И. Каплунова, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, П. И. Кононова, Е. Б. Лупарева, В. И. Майорова, М. В. Макарейко, Д. В. Осинцева, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, Н. Ф. Поповой, Б. В. Россинского, А. Ю. Соколова, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, М. С. Студенниковой, Э. В. Талапиной, Ю. А. Тихомирова, В. П. Уманской, Т. Я. Хабриевой, А. П. Шергина, С. Е. Чаннова, В. В. Черникова, В. А. Юсупова, О. А. Ястребова и др. ученых.

Учитывая многоаспектность и сложность объекта диссертационного исследования, автор использовал труды ученых-конституционалистов, а также научные труды в области теории государства и права: С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, В. К. Бабаева, М. В. Баглай, М. И. Байтина, В. М. Баранова, С. И. Вильнявского, С. С. Заикина, С. В. Кабышева, Е. И. Козлова, А. Н. Кокотова, В. В. Комаровой, А. А. Кондрашева, В. М. Корельского, В. Н. Корнева, В. И. Крусс, О. Е. Кутафина, В. В. Лазарева, В. А. Лебедева, Н. В. Макарейко, А. А. Малиновского, М. Н. Марченко, А. В. Малько, Н. И. Матузова, С. В. Нарутто, В. С. Нерсисянца, Л. А. Нудненко, А. М. Осавелюк, Н. Е. Таевой и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство Российской Федерации (далее – РФ), подзаконные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, ненормативные правовые акты, регламенты, а также проекты нормативных правовых актов, методические материалы по теме диссертационного исследования.

Эмпирическую основу исследования составляют статистические, информационные, методические материалы, касающиеся административно-правового регулирования профилактической деятельности контрольно-надзорных органов; материалы судебной практики (Конституционного суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов); данные официальной оценки административной нагрузки на бизнес, проведенной Аналитическим

центром при Правительстве РФ (в 2017 г. и 2018 г., среди 10346 и 8638 представителей бизнеса из 85 субъектов РФ); аналитические доклады «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2018–2021 гг., подготовленные Комитетом по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей, данные докладов Уполномоченного по правам предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2018–2021 гг., а также результаты проведенного анкетирования среди 38 должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, и 87 представителей предпринимательского сообщества из 4 субъектов РФ (Нижегородская область, Республика Чувашия, Краснодарский край, город федерального значения Москва).

Научная новизна исследования заключается в том, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященных научному анализу профилактики нарушений обязательных требований в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Исследование проблем профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) позволило сформулировать ряд значимых с научной точки зрения теоретических выводов. К примеру, уточнено содержание терминов «профилактика нарушений обязательных требований», «обязательные требования». Кроме того, в работе предложен оригинальный теоретический подход к определению соотношения понятий «профилактика» и «предупреждение», которые часто используются некорректно как в науке административного права, так и в законодательстве Российской Федерации. Системный анализ профилактического направления контрольно-надзорной деятельности позволил выявить основные проблемы, возникающие в процессе правоприменения, и сформулировать пути решения возникших проблем.

В результате проведенного научного исследования:

– *представлен* подход к профилактике нарушений обязательных требований как неотъемлемой части единой системы контрольно-надзорной деятельности, которая не может быть эффективной без активного взаимодействия всех компонентов;

– *выявлены* наиболее значимые проблемы, возникающие при реализации профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорными органами, по мнению представителей бизнес-сообщества, их причины и количественное соотношение;

– *обосновано* предложение о необходимости смещения акцента с проведения проверок на профилактику нарушений обязательных требований и увеличение гарантий подконтрольных субъектов при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

– *сформулирован* взгляд на необходимость изменения критериев оценки эффективности профилактических мероприятий, проводимых контрольно-надзорными органами;

– *проанализированы* принципы профилактики нарушений обязательных требований, реализуемые в правовом регулировании, разработаны предложения о необходимости корректировки системы принципов;

– *предложена* авторская классификация профилактических мер, используемых федеральными органами исполнительной власти;

– *охарактеризована* взаимосвязь контрольно-надзорных мероприятий и профилактических мер контрольно-надзорной деятельности, определены направления совершенствования их взаимодействия;

– *показано* значение и возможности для эффективной реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности новых цифровых технологий, *обобщен* существующий опыт и *высказаны* рекомендации по возможным вариантам совершенствования.

По результатам проведенного исследования сформулированы предложения по внесению изменений в нормативные и ненормативные правовые акты,

регулирующие вопросы осуществления профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

На защиту выносятся следующие **основные положения**, являющиеся новыми или имеющие элементы новизны:

1. Профилактику нарушений обязательных требований необходимо рассматривать, как минимум, с трех позиций. Во-первых, это комплекс мер социального, экономического, информационного, организационного и правового характера, направленных на выявление, минимизацию и устранение причин, факторов и рисков, которые могут влиять или оказывают непосредственное воздействие на источники вреда, способствуя тем самым созданию условий для неправомерного, общественно вредного поведения контролируемых субъектов. Во-вторых, проведение профилактических мероприятий способствуют соблюдению контролируемыми лицами обязательных требований, является способом реализации метода стимулирования добровольного правомерного поведения в публичном управлении. В-третьих, это самостоятельная форма контрольно-надзорной деятельности, обладающая своими целями, методами, соответствующим административно-правовым регулированием и взаимосвязанная с иными формами контрольно-надзорной деятельности.

2. Профилактические меры контрольно-надзорной деятельности в зависимости от характера возлагаемых на них задач подразделяются на: административно-профилактические меры информационно-консультационного характера (информирование; обобщение правоприменительной практики, консультирование; профилактический визит); административно-профилактические меры стимулирующего характера (меры стимулирования добросовестности, самообследование); административно-профилактические меры предупредительного характера (объявление предостережения).

3. В существующих условиях нормативно-правового отказа от использования административных регламентов в пользу положений о виде государственного контроля (надзора) как основополагающего источника правового регулирования контрольно-надзорной деятельности подлежит введению

новый источник административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований – Положение о профилактике нарушений обязательных требований по каждому виду контроля (надзора). Необходимость введения отдельных положений о профилактике нарушений обязательных требований обусловлена тем, что в положениях о виде государственного контроля (надзора) нормы, посвященные столь важному институту контрольно-надзорной деятельности, носят факультативный характер, не содержат в себе перечни специальных профилактических мероприятий с учетом особенностей поднадзорной сферы, а также отсутствует регламентация процедуры проведения профилактических мероприятий.

4. Доказывается, что предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, по своей правовой природе выступает ненормативным правовым актом, а существующая в теории и практике неопределенность правовой природы приводит к тому, что некоторые субъекты предпринимательской деятельности лишены возможности защиты своих прав в административном и судебном порядке только лишь из-за отсутствия единообразия в вопросе определения правовой природы предостережения.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований по своей правовой природе является ненормативным правовым актом, возможность обжалования которого предусмотрена действующим законодательством РФ.

5. Анализ применения такой профилактической меры, как направление контрольно-надзорным органом предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, позволяет заключить, что затягивание сроков исполнения предостережения способно привести к пропуску возможности, когда вред, причиняемый в результате нарушений обязательных требований, будет неустраним. Установленный законодательством срок для уведомления об исполнении предостережения (60 дней) является необоснованно длительным. Определение эффективности данного профилактического мероприятия и границ его применения требует использования риск-ориентированного подхода.

6. Добровольная организация мониторинга сведений об объектах контроля с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, иных средств сбора или фиксации информации, и (или) автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных должна быть отнесена к профилактическим мерам. Подконтрольные лица, находящиеся в режиме постоянного добровольного мониторинга, должны освобождаться от плановых проверок обязательных требований, являющихся предметом такого мониторинга.

Реализация указанной профилактической меры позволит решить ряд проблем, существующих в контрольно-надзорной деятельности. Во-первых, снижение затрачиваемых как финансовых, так и человеческих ресурсов со стороны контрольно-надзорного органа, необходимых для проведения проверок. Во-вторых, снижение коррупциогенного фактора, объясняющееся отсутствием непосредственного контакта между государственным органом и предпринимателем. В-третьих, снижение административного давления и непосредственного вмешательства в деятельность проверяемого лица. В-четвертых, ускорение процесса цифровизации деятельности контрольно-надзорного органа исполнительной власти.

7. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований выполняет восстановительную функцию, установленный законодательством срок не может в полной мере обеспечить эффективное выполнение заданной функции. Для достижения задач и целей, определенных для предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, необходимо сокращение срока, в течение которого контролируемое лицо обязано уведомить контрольно-надзорный орган.

В связи с этим необходимо внести изменения в Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения,

уведомления об исполнении такого предостережения». Редакция предлагаемых изменений сформулирована в тексте диссертации.

8. С целью усиления роли и увеличения эффективности применения профилактических мер необходимо более детальное их регулирование Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Редакции предложений по внесению изменений и дополнений в данный закон изложены в тексте диссертации.

Теоретическая значимость исследования диссертации заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся механизма правового регулирования профилактики нарушений, обязательных при осуществлении государственного контроля (надзора). Теоретические выводы, сформулированные в ходе проведенного диссертационного исследования, направлены на развитие науки административного права, они могут быть использованы для дальнейших научных изысканий по вопросам, связанным с определением места норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования профилактического направления контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Кроме того, они могут быть использованы при подготовке методических рекомендаций для контрольно-надзорных органов исполнительной власти при организации профилактических мероприятий.

Практическая значимость диссертации выражается в том, что ее выводы и положения могут быть использованы в деятельности нормотворческих органов в целях совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих организацию профилактического направления контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Проанализированная судебная практика может быть использована для совершенствования правоприменения со стороны Конституционного суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов в вопросе обеспечения единообразия судебной практики при рассмотрении дел.

Сформулированные в диссертации положения и выводы могут быть использованы в ходе подготовки научной, методической и учебной литературы, а также в процессе преподавания дисциплин «Административное право», «Правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти» и иных дисциплин административного цикла.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается:

- анализом научных трудов по теории права, конституционному праву, административному праву и административному процессуальному праву;
- использованием общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, аналогия), частно-научных (социологический, наблюдение, статистический), а также специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования;
- анализом официальных статистических данных мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов с помощью государственной автоматизированной информационной системы «Управление» за 2011–2021 гг.;
- анализом официальных докладов Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации 2019–2021 гг.;
- проведенным опросом 38 должностных лиц органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, и 87 представителей предпринимательского сообщества.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование обсуждалось и было одобрено на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского».

Положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в 13-ти научных статьях автора, 6 из которых опубликованы в журналах, входящих

в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Выводы и положения диссертационного исследования послужили основой докладов и выступлений на III–VII ежегодных Всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г., 12 апреля 2018 г., 7–8 июня 2019 г., 1–2 июля 2021 г., 2–3 июня 2022 г.), XIX международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова и XVI международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (г. Москва, 27 ноября–7 декабря 2018 г.), XX международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова и XVII международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (г. Москва, 26–29 ноября 2019 г.), II международной научно-практической конференции «Нижегородские юридические чтения (г. Нижний Новгород, 27 – 28 мая 2021 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс на юридическом факультете федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» и используются при преподавании таких дисциплин, как «Административное право», «Правовые аспекты контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти», «Разрешительная деятельность», «Контроль и надзор в сфере обращения лекарственных средств».

Структура диссертации обусловлена целью и задачами проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

**Глава 1. Административно-правовые аспекты
профилактики нарушений обязательных требований
как составной части контрольно-надзорной деятельности**

**§ 1. Понятие, роль и значение профилактики нарушений обязательных
требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности**

Реформирование контрольно-надзорной деятельности является одной из приоритетных программ, проводимых в Российской Федерации в настоящее время. Однако, как любой процесс реформирования, реализация указанной реформы сопряжена с определенными проблемами и трудностями.

Проводимая в настоящее время реформа контрольно-надзорной деятельности является далеко не первой попыткой изменения системы организации контрольно-надзорной деятельности¹, при этом необходимо отметить, что включение профилактического направления как обязательного элемента контрольно-надзорной деятельности осуществляется впервые.

Еще в 2014 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин говорил о необходимости изменения порядка работы надзорных и контрольных органов,

¹ См.: Указ Президента РФ от 06.07.1995 г. № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2642; Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046; Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 370 «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2011 году» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2967; Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826; Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

отказа «от самого принципа тотального, бесконечного контроля»¹ и особенно отмечал острую необходимость отслеживать ситуацию в случаях, «где действительно есть риски или признаки нарушений»². Следует отметить, что «порочный» путь давления на бизнес до сих пор имеет место быть, несмотря на поручения Президента Российской Федерации, озвученные 8 лет назад.

Включение профилактической деятельности в контрольно-надзорную деятельность и определение ее как одного из приоритетных направлений является ответом Российской Федерации на современные запросы общества, бизнеса и современные тенденции социально-экономического развития в мировой практике публичного управления.

Постепенный уход от традиционной субординационной модели взаимодействия государства и бизнеса с преобладанием карательной функции связан с постепенным внедрением системы «умного государственного регулирования», базирующегося на принципах координационного взаимодействия, выстраивания диалога между государством и подконтрольными субъектами.

В Стандарте комплексной профилактики нарушений обязательных требований справедливо отмечается, что «применительно к построению системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований адаптация концепции «умного» государственного регулирования означает общее восприятие и глубокую интеграцию в текущей практике контрольно-надзорных органов идеологии профилактики и собственно профилактической деятельности, предполагающих в первую очередь качественное повышение уровня правовой грамотности всех участников контрольно-надзорной деятельности и ценностную переориентацию действий как бизнеса, так и контрольно-надзорных органов на

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

наиболее значимую и общую для них цель – недопущение причинения вреда охраняемым законом ценностям»¹.

В Стандарте комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям данная мысль получила свое развитие, и профилактика определяется как обязательный элемент системы «умного управления». При этом отмечается, что ожидаемый социальный эффект профилактики может быть достигнут только в условиях исключения избыточного административного давления на подконтрольных субъектов, степень которого должна снижаться, в том числе за счет грамотного, основанного на совокупности объективных факторов определения наиболее оптимальных инструментов воздействия (контрольные или профилактические мероприятия, их набор и сочетание), максимально обеспечивающих поддержание достаточного уровня безопасности охраняемых законом ценностей при минимальных ресурсных затратах всех участников контрольно-надзорной деятельности².

Ставя перед собой цель определить понятие, роль и значение профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, в первую очередь, для проведения объективного, полного и достоверного научного исследования, считаем необходимым обратиться к общим вопросам теории права и теории административного права.

Термин «профилактика» (от греч. Prophylaktikos – предохранительный), – система мер по предупреждению негативных явлений; предупредительные меры для поддержания объекта в работоспособном состоянии; выделяется социальная профилактика антиобщественных явлений (процессов), которая представляет

¹ Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 г. № 61(11)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.12.2021).

² Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 27.03.2018 г. № 2 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.12.2021).

собой научно-практическую систему социально-политических, экономических, экологических, государственно-правовых, культурологических, естественно-научных теоретических положений, нацеленных на нейтрализацию и устранение причин и условий, способствующих поведению, которое противоречит социальным нормам¹.

Понятие «профилактика» пришло в юридическую науку и практику из медицины, где оно активно реализуется и используется для обозначения комплекса различного рода мероприятий, направленных на предупреждение какого-либо явления и (или) устранение факторов риска². Таким образом, основополагающим выступает возможность предотвращать реализацию того или иного негативного явления или процесса.

В зарубежной научной и справочной литературе термин «профилактика нарушений обязательных требований» неразрывно связан с понятием «предварительный контроль» (preventative control).

В Оксфордском словаре понятие «профилактика нарушений» имеет несколько значений: 1) действия, предпринятые до возникновения чрезвычайной ситуации, потери или проблемы; 2) один из видов внутреннего контроля предприятия, способствующий предотвращению ошибок или нарушений³.

В юридических науках данный термин наиболее часто используется в административном праве и процессе, уголовном праве и процессе, криминологии.

Представители уголовной науки под профилактикой понимают:

– совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка⁴;

¹ Российский энциклопедический словарь: в 2 кн. / гл. ред. А. М. Прохоров. М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. Кн. 2. С. 1242.

² Алексеев С. Н., Дробот Е. В. Профилактика заболеваний: учебное пособие. М.: Академия естествознания, 2015. – 146 с.

³ Oxford advanced learner's dictionary. Oxford University press, 2010. P. 1194.

⁴ См. подробнее: Комментарий к Федеральному закону от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» / Афанасьева О. Р., Бадалянц Э. Ю., Болотин В. С., Грибанов Е. В., Шиян В. И., Щербаков А. Д., Беляев М. А., Вяземская А. А. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 30.12.2021).

– деятельность государственных органов и общественных организаций по выявлению и устранению причин, порождающих преступления, и условий, способствующих их совершению¹;

– закономерно сложившуюся на конкретном историческом этапе общественной жизни сложную, объективно обусловленную систему социально управляемой деятельности, обеспечивающей научно-теоретическую разработку и практическую реализацию мер, направленных на предупреждение преступлений и преступности².

Среди ученых-криминологов не сложился единый подход к определению понятий «профилактика», «предупреждение» (преступлений).

При этом большинством ученых-криминологов при изучении вопроса профилактики и предупреждения преступлений и правонарушений, понятия «профилактика правонарушений» и «предупреждение правонарушений» используются преимущественно как тождественные³.

Кроме этого, учеными-криминалистами профилактическая деятельность рассматривается с точки зрения двух подходов. Так, Д. А. Степаненко, А. А. Митрофанова отмечают, что сам термин «криминалистическая профилактика» можно рассматривать двояко: с научной точки зрения как самостоятельное частное криминалистическое учение (теорию), и с практической – как криминалистическую профилактическую деятельность⁴. Аналогичную позицию высказывает М. П. Шруба, который рассматривает криминалистическое предупреждение преступлений в узком (прикладном) и широком (научном, теоретическом) смыслах⁵.

¹ См.: Лекарь А. Г. Профилактика преступлений. М., 1972. С. 3–4.

² См.: Игошев К. Е. Социальный контроль и профилактика преступлений: учебное пособие. Горький, 1976. С. 35–42.

³ См., напр.: Криминология и предупреждение преступлений: учебник для СПО // под ред. В. И. Авдийского. М.: Юрайт, 2015. – 351 с.; Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии: в 2 т. Т. 1. Общая часть: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2015. 1003 с.

⁴ Степаненко Д. А., Митрофанова А. А. К определению понятия «криминалистическая профилактика преступлений» // Российский следователь. 2020. № 2. С. 52–57.

⁵ См.: Шруба М. П. Криминалистическая профилактика как элемент общеюридической системы мер предупреждения преступности // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. D: Экономические и юридические науки. Криминология, криминалистика. 2017. № 6. С. 206.

Учеными в области административного права профилактика рассматривается в контексте административно-предупредительных мер, входящих в систему мер административного принуждения, с помощью которого осуществляется государственное управление.

Среди ученых-административистов нет единого мнения по определению понятия «административно-предупредительные меры», существует множество теоретических определений.

Согласно мнению А. П. Коренева, под мерами административного предупреждения следует понимать способы и средства, которые направлены на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций¹.

Ю. М. Козлов отмечает, что административно-предупредительные меры – это меры, которые применяются в целях предупреждения возможных правонарушений или обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях и несчастных случаях².

О. Н. Ковалева, О. Ч. Яковицкий, А. А. Косенко считают, что административно-предупредительные меры могут применяться как в целях предупреждения правонарушений, так и в целях предупреждения вредных последствий чрезвычайных ситуаций. При этом указанные авторы разделяют все административно-предупредительные меры в зависимости от целей применения на две группы: 1) меры, применяемые для предупреждения правонарушений (проверка документов, предполетный досмотр пассажиров, осмотр транспортных средств и др.); 2) меры, применяемые для предотвращения вредных последствий (временное ограничение доступа граждан на отдельные объекты, эвакуация, выселение из жилых помещений, запрет движения транспортных средств во время

¹ Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3-х ч. Ч. I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1997. С. 193.

² Козлов Ю. М. Советское административное право: пособие для слушателей. М.: Знание, 1984. С. 154.

проведения уличных шествий и др.)¹. Ряд ученых выделяют также и третий вид – меры смешанного характера, преследующие и первые, и вторые цели (введение карантина, ограничение скорости движения, запрет остановки и стоянки транспортных средств и др.)².

Ю. С. Рябов определяет дефиницию, согласно которой административно-предупредительные меры есть указания, содержащиеся в диспозициях норм административного права, реализация которых осуществляется в принудительном порядке строго на законных основаниях полномочными органами государства (их представителями) при наступлении определенных обстоятельств в целях предупреждения правонарушений и обеспечения общественной безопасности³.

В. Г. Розенфельд и Ю. Н. Старилов предлагают следующее определение административно-предупредительных мер: это группа мер административного принуждения, применяемая в целях предупреждения правонарушений в сфере обеспечения правопорядка, общественной безопасности, борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями⁴.

Особую позицию занимают научные взгляды Д. Н. Бахраха, высказанные им впервые еще в 1965 г., и остающиеся неизменными: не уместно в структуре административного принуждения выделять административно-предупредительные меры⁵.

По мнению Д. Н. Бахраха, то, что большинством ученых-административистов принято называть административно-профилактическими или административно-предупредительными мерами административного принуждения, по своей природе представляет собой ни что иное, как запреты, нормы права.

¹ Ковалева О. Н., Яковицкий О. Ч., Косенко А. А. Правовое регулирование реализации мер административного принуждения: монография. Могилев: Могилевский институт МВД, 2016. С. 17.

² Крамник А. Н. Административно-правовое принуждение. Минск: Тесей, 2005. 208 с.

³ Рябов Ю. С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы Пермь, 1974. С. 45.

⁴ Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993. С. 19.

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Виды административного принуждения. Уч. зап. ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965. С. 92.

В поддержку своей концепции Д. Н. Бахрах высказывает следующие аргументы: ввиду того, что эти нормы обращены не к отдельной личности, а ко всем без исключения гражданам, их нельзя рассматривать как меру административного принуждения, так как ею может быть только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата. Основа этого утверждения Д. Н. Бахраха состоит в том, что «общие запреты не порождают конкретных правоотношений, а вне конкретных правоотношений не может быть принуждения»¹.

По мнению автора настоящего диссертационного исследования, нельзя в полной мере согласиться ни с одной из указанных точек зрения. Меры административного предупреждения объединены одной общей особенностью, отличающей их от иных мер административного принуждения. Административно-профилактические, или как их называет ряд авторов, административно-предупредительные меры имеют как принудительный, так и не принудительный, то есть добровольный характер.

Эта особенность присутствует и у профилактических мер, осуществляемых при выполнении функции государственного контроля и надзора органами исполнительной власти и их должностными лицами, она будет подробно рассмотрена во втором параграфе второй главы диссертации.

Второй особенностью административно-профилактических мер выступает отсутствие обязательного индивидуального акта управления как обязательного атрибута, так как административно-профилактические меры могут быть направлены как в отношении конкретного адресата, так и неопределенного круга лиц.

Указывая данную особенность, логичным будет согласиться с мнением И. И. Веремеенко, выделяющего административно-предупредительные меры индивидуального и территориального (то есть, не жестко персонифицированного характера) по направленности их предупредительного воздействия². По мнению указанного автора, административно-предупредительные меры получают свое внешнее выражение не только в относительных правоотношениях, где конкретно,

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административная ответственность. Пермь, 1966. С. 12–13.

² См.: Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М.: Юрид. лит, 1975. С. 69–70.

поименно определены все участники – управомоченные и обязанные субъекты, но и в абсолютных, где точно известна лишь управомоченная сторона, а обязанными лицами выступают все возможные субъекты, призванные воздерживаться от противоправного поведения¹.

Кроме того, говоря о профилактических мерах, важно отметить, что целью их реализации выступает не только предупреждение совершения тех или иных правонарушений, но и устранение условий, способствующих их совершению, а также минимизация рисков возникновения негативных последствий. В связи с этих целесообразным будет уделить внимание понятию риска как одному из ключевых в профилактической деятельности.

В доктрине существует несколько точек зрения по вопросу происхождения понятия риска. Согласно одной из точек зрения, представителем которой выступал социолог У. Бек², изучающий теорию рисков, термин риск является социологическим понятием, следовательно, он пришел в юридические науки из наук социологического цикла.

Однако существует и другая точка зрения, согласно которой термин «риск» обладает непосредственно «юридическими корнями». Юристы Древнего Рима для обозначения опасности возникновения случайных убытков, случайного вреда, случайного нарушения договорного обязательства использовали термин «periculum»³.

После, уже в Средневековье стал использоваться термин «risicum», который обозначал возможность подвергнуться опасности при совершении юридически значимых действий или заключении сделок. Термин «risicum» по своей правовой природе являлся синонимом древнеримского термина «periculum»⁴. В современные иностранные языки термин «risicum» вошел практически без изменений и

¹ Малько А. В. Теория государства и права: учебно-методическое пособие. М.: Юрист, 1999. С. 161–163.

² См.: Beck U. Risk Society: Towards a New Modernity. Munich, 1992. 264 p.

³ Архипов Д. А. Распределение риска в договорных обязательствах с участием предпринимателей // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 38.

⁴ Van Niekerk J. P. The development of the principles of insurance law in the Netherlands from 1500 to 1800. Kenwyn: Juta, 1998. P. 346.

продолжил использоваться с тем же этимологическим значением, какое приобрел в латинском языке в Средние века, что, по мнению профессора А. А. Арямова, означает, что возникновение такой ситуации, когда «не юриспруденция заимствует термины из общеупотребительного языка, а наоборот, живой язык воспринимает юридический термин и дает ему новую жизнь»¹.

При этом, нельзя не отметить тот факт, что в современной российской правовой науке понятие «риска» носит междисциплинарный характер и становится самостоятельным предметом многочисленных правовых исследований представителей различных отраслей права.

Наибольшее развитие в правовой доктрине «риск» получил в исследованиях ученых в области гражданского права, уголовного права, теории государства и права, трудового права, а также у ученых-административистов.

Так, говоря о взглядах цивилистов, стоит отметить точку зрения ученых Советского периода. Например, В. А. Ойгензихт определял риск как субъективную категорию, которая существует параллельно с виной, но может существовать и совместно с ней как психическое отношение субъектов к результату собственных действий и действий других лиц, а также к результату объективно-случайных либо случайно-невозможных действий (событий), выражающееся в осознанном допущении отрицательных, в том числе невозместимых, имущественных последствий².

С. Н. Братусь полагает, что риск – это допущение «вероятностных», случайных обстоятельств, влекущих отрицательные последствия для других лиц³. При этом С. Н. Братусь, рассуждая про категорию риска в гражданском праве, связывает его в первую очередь с субъективным основанием возникновения

¹ Арямов А. А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ): монография. М.: Рос. акад. правосудия, 2009. С. 11.

² Цепов Г. В. Можно ли судить за алчность? Ответственность контролирующих лиц коммерческой корпорации перед кредиторами за принятие чрезмерного предпринимательского риска при угрозе несостоятельности // Закон. 2016. № 8. С. 98–120.

³ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М.: Юрид. лит., 1976. С. 177.

юридической обязанности возместить вред и вытекающей из ее неисполнения ответственности.

По мнению Н. В. Кичигина, под «риском» стоит понимать вероятность наступления каких-либо негативных последствий для определенного субъекта (жизнь, здоровье, имущество физического или юридического лица) или объекта (окружающая среда в целом, отдельные компоненты природной среды)¹.

А. А. Арямов под риском понимает сознательное волевое поведение лица, направленное на достижение правомерного положительного результата в ситуации с неоднозначными перспективами развития, предполагающей вероятное наступление неблагоприятных последствий, повлекшее причинение прогнозируемого вреда².

Р. А. Крючков в своих работах определяет риск как «присущую человеческой деятельности объективно существующую и в определенных пределах способную к оценке и волевому регулированию вероятность понесения субъектами правоотношений негативных последствий вследствие наступления неблагоприятных событий, закономерно связанных с разнообразными предпосылками (факторами риска)³.

Ученые-административисты также активно изучают вопрос рисков, при этом рассматривают его с абсолютно разных ракурсов и применительно к разным сферам жизнедеятельности.

Так, риски в административной правовой науке рассматриваются в аспекте управления с помощью правовых средств природными и техногенными рисками⁴, минимизации коррупционных рисков в муниципальной и государственной

¹ Кичигин Н. В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 144–154.

² Арямов А. А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ): монография. М.: Рос. акад. правосудия, 2009. С. 24–25.

³ Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 67.

⁴ См.: Пучков В. А., Авдотьина Ю. С., Авдоткин В. П. Административно-правовые режимы управления природными и техногенными рисками / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011. 328 с.

гражданской службе¹, а также в связи с проблемой поэтапного внедрения в практику государственных контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода², внедрения цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность³.

Ю. А. Тихомиров полагает, что риск – вероятное наступление события и совершения действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущее причинить ущерб регулируемой им сфере. Для правового риска характерны причинная зависимость между нормативной моделью и реальностью в виде каналов прямых и обратных связей, иными словами, опасное отклонение от норм права⁴.

Говоря о риске непосредственно при реализации функции государственного контроля и надзора федеральными органами исполнительной власти в целом и профилактического направления в частности, необходимо отметить, что в нормативных правовых актах, несмотря на то, что вся модель контрольно-надзорной деятельности должна быть выстроена с учетом риск-ориентированного подхода, понятие риска длительное время не раскрывалось.

Новый базовый закон, регулирующий организацию государственного контроля (надзора)⁵, в ст. 22 закрепляет определение «риск причинения вреда (ущерба)» и предлагает под указанной категорией понимать вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям.

При этом ч. 4 ст. 22 указанного закона закреплено нормативное определение понятия «управление риском причинения вреда (ущерба)», предлагающее под

¹ См.: Липатов Э. Г. Коррупционные риски правового регулирования: опыт позитивного анализа // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 26–31.

² См.: Домрачев Д. Г., Кожевников Д. А. Риск-ориентированный подход в сфере контрольно-надзорной деятельности административных органов Российской Федерации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2015. № 7. С. 85–88.

³ См.: Зубарев С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 23–32.

⁴ Тихомиров Ю. А. Риск в праве: природа и причины // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 11.

⁵ Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

указанным термином понимать осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности.

Таким образом, деятельность по управлению риском причинения вреда (ущерба) в первую очередь связана именно с осуществлением профилактических мероприятий. Справедливо будет отметить, что именно от полноты и качества проводимых должностными лицами контрольно-надзорных органов профилактических действий зачастую зависит возникновение необходимости проведения дальнейших контрольных и надзорных мероприятий.

При этом стоит отметить, что, говоря о профилактической деятельности, как правило, используются понятия «предупреждение», «профилактика» и «пресечение», при этом зачастую они употребляются как тождественные, и на практике не уделяется особого внимания их четкому разграничению. Однако в науке административного права давно ведется дискуссия по разграничению указанных понятий. Обратим свое внимание на некоторые ключевые точки зрения ученых по указанному вопросу.

Одно из главных убеждений А. И. Елистратова заключалось в том, что предупредительные меры воздействия, возложенные на полицию (например, отдача под надзор полиции и пр.), являются естественным средством для поддержания упорядоченности общественных отношений¹.

В советской доктрине административного права И. С. Самощенко придерживался позиции, согласно которой средствами борьбы с правонарушениями являлись убеждение, профилактика и общественное воздействие на правонарушителей. Данный автор понимал убеждение как одну из форм профилактики правонарушений².

¹ Елистратов А. И. Административное право. М.: Тип. И. Д. Сытина, 1911. С. 32.

² Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М.: Юридическая литература, 1963. С. 260.

В работе «Ответственность по советскому законодательству» И. С. Самощенко и М. Х. Фарукшин акцентировали внимание на том, что меры предупреждения и профилактики направлены на укрепление роли моральной и общественной ответственности в области охраны законности и правопорядка. Моральная ответственность играет предупредительную роль, так как побуждает лица не совершать противоправные деяния ввиду порицания окружающими¹.

В работе «Административная ответственность в СССР» В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина указывается, что социальная значимость борьбы с административными правонарушениями предопределяется территориальными и отраслевыми аспектами. Административная ответственность играет значимую роль профилактического плана в предупреждении преступлений из-за того, что объект посягательства в административных правонарушениях и уголовных преступлениях схож: общественный порядок, порядок управления, социалистическая собственность, права и свободы граждан и др.²

Т. К. Зарубицкая, И. А. Складов отмечали, что в советское время применялись разнообразные меры предупреждения правонарушений. Однако все они сводятся к двум основным направлениям:

– выявление и устранение конкретных причин, способствующих правонарушениям, и создание условий, централизующих действие негативных факторов;

– предупредительная работа с лицами, поведение которых в прошлом или в настоящее время дает основание опасаться совершения ими посягательств на социалистическую собственность.

Для профилактической работы в рассматриваемой сфере иных государственных органов характерно отсутствие властных полномочий³.

¹ Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юридическая литература, 1971. С. 217.

² Административная ответственность в СССР / под ред. В. М. Манохина и Ю. С. Адушкина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1968. С. 5.

³ Зарубицкая Т. К., Складов И. А. Некоторые вопросы административно-правовой деятельности органов внутренних дел по предупреждению посягательств на социалистическую собственность // Экономико-криминалистические средства борьбы с преступностью в сфере социалистической

А. М. Васильев, О. Э. Лейст определяют профилактику как деятельность, которая имеет целью предупредить уклонение от выполнения юридических и иных обязанностей перед обществом¹.

А. Г. Лекарь под профилактикой понимает процесс выявления, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений².

Л. В. Коваль рассматривает предупреждение как одну из форм административной ответственности, которая может быть сфокусирована на превенцию от противоправного деяния (административный надзор, таможенный досмотр и др.)³.

Таким образом, несмотря на меняющиеся формы государственного устройства российского общества, меняющиеся формы хозяйственной деятельности людей профилактическая деятельность всегда осуществлялась различными органами, в советской России в основном функции по профилактике были возложены на советскую милицию, при этом мнения ученых-административистов во многом имеют схожие черты. Так, бесспорным являются объекты охраны профилактической деятельности – это общественный порядок и связанные с ним законные права и свободы граждан.

Основная задача профилактической деятельности также не претерпела особых изменений с советской эпохи и до современной России и заключается в обеспечении стабильного функционирования наиболее значимых общественных отношений и устранении условий, способствующих противоправному поведению, а также минимизации негативных последствий, которые могут возникнуть в случае противоправного поведения.

Цели, задачи и значение профилактической деятельности в целом остаются неизменными на протяжении всей истории существования, существенные отличия выражаются именно в комплексе действий, проводимых при реализации

экономики: материалы Всесоюзной научной конференции. Горький: ГВШ МВД СССР, 1983. С. 108–117.

¹ Васильев А. М. Лейст О. Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. С. 126.

² Лекарь А. Г. Профилактика преступлений. М.: Юрид. лит., 1972. С. 13.

³ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев: Вища школа, 1979. С. 33.

профилактической деятельности. Так, например, на современном этапе большое значение уделяется цифровым формам контрольно-надзорной деятельности, тогда как в советское время по понятным причинам были возможны только традиционные формы взаимодействия субъектов.

Как уже было отмечено, внимание вопросу профилактической деятельности уделяли не только представители административной науки, но и представители наук криминологического цикла, при этом некоторые из них отмечали о наличии схожих черт у профилактики, используемой в уголовном праве, и у профилактики, реализуемой в административном праве.

Так, В. П. Лозбяков утверждал, что свойства профилактики, способы профилактической деятельности в криминологии и в административной юрисдикции милиции, в общем, имеют много общего в связи с единой природой преступлений и правонарушений¹.

Тем не менее, вопрос предупреждения административных правонарушений не потерял свою актуальность в современной доктрине административного права, а скорее, наоборот, необходимость предупреждения административных правонарушений становится актуальнее день ото дня.

В настоящее время вопросам предупреждения административных правонарушений уделяется большое внимание представителями административной деликтологии (А. П. Шергин, В. В. Денисенко, М. Н. Кобзарь-Фролова, А. Н. Дерюга). Представители данного научного течения считают, что эффективная борьба с правонарушениями возможна только при наличии четко регламентированного нормативного правового базиса, элементом которого выступают меры по профилактике и предупреждению.

Профессор А. П. Шергин в качестве главного направления деятельности государства по сдерживанию административной деликтности выделяет обеспечение приоритета предупреждения административных правонарушений

¹ Лозбяков В. П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М.: Инфра-М, 1996. С. 21.

и создание действенного механизма нейтрализации факторов, определяющих их совершение¹.

А. Н. Дерюга в статье «Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия» проводит дифференциацию терминов «предупреждение» и «профилактика». По мнению А. Н. Дерюги, цели у профилактической и предупредительной деятельности тождественны – редуцирование количественных показателей административных деликтов. В статье указывается, что «растворение административно-профилактических мер в более реальных и осязаемых с точки зрения практической применимости и получаемого результата административно-предупредительных мерах не даст сконцентрировать усилия заинтересованных субъектов права на реализации главной идеи профилактических мер – создании условий формирования устойчивой внутренней убежденности граждан, их коллективных образований в правомерном поведении и нетерпимости к противоправным фактам»².

Некоторые ученые-административисты рассматривают дефиниции «профилактика правонарушений» и «предупреждение правонарушений» как тождественные³.

Р. Э. Вицке предлагает разграничивать профилактику, предотвращение и пресечение правонарушений по временному признаку: профилактика как ранние меры превенции правонарушений; предотвращение как меры, применяемые непосредственно перед началом совершения правонарушения; пресечение как

¹ Шергин А. П. О Концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей. М., 2003. С. 15.

² Дерюга А. Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 46.

³ См.: Васильев Ф. П., Дугенец Д. А., Дульцев М. В., Тарабрин С. В. О проекте федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 24–26.

меры, применяемые после начала совершения правонарушения. Все указанные меры, по ее мнению, объединяются термином «превенция правонарушений»¹.

А. Г. Головкина в своем исследовании отмечает, что в качестве правовой категории профилактика правонарушений определяется как совокупность организационных, правовых, экономических, социальных, демографических, культурно-воспитательных и иных мер по выявлению и устранению причин и условий совершения правонарушений, выявлению лиц, склонных к совершению правонарушений, и оказанию на них корректирующего воздействия, противодействию совершению правонарушений².

Представители Московского университета МВД России полагают, что профилактика преступлений (правонарушений) является составной частью системы предупреждения как вида предупредительной деятельности³.

М. А. Шахматова придерживается принципиально иной позиции, утверждая, что предупреждение, профилактика, превенция правонарушений, по сути, означают то же самое, и подкрепляет данную позицию тем аргументом, что на разных языках – русском, древнегреческом и латинском – они имеют практически идентичное значение⁴. Понятие «пресечение», по ее мнению, должно включаться в понятие «предупреждение правонарушений»⁵.

Безусловно, все приведенные авторские позиции по рассматриваемому вопросу имеют право на существование, однако требуют определенного уточнения.

По мнению автора настоящего диссертационного исследования, стоит согласиться с теми учеными, которые считают профилактику и предупреждение

¹ Вицке Р. Э. Государственно-правовой механизм уголовной превенции: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 48.

² Головкина А. Г. Государственная система профилактики правонарушений в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 12.

³ Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник / под ред. В. Я. Кикотя, С. Я. Лебедева, Н. В. Румянцева. М.: Юнити-Дана, 2012. С. 53.

⁴ Шахматова М. А. Правонарушения среди сотрудников полиции (милиции): понятие, виды, предупреждение // Мир юридической науки. 2010. № 8. С. 44.

⁵ Гапон Р. А. Предупреждение и профилактика дисциплинарных правонарушений военнослужащих: Соотношение понятий // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 57.

схожими понятиями, тем не менее, по-нашему мнению, термины профилактика и предупреждение стоит различать. Профилактическая деятельность направлена на устранение как уже существующих, так и потенциальных факторов, создающих риски, а предупреждение ведет борьбу с непосредственным источником риска или опасности. Профилактика, по нашему убеждению, соотносится с предупреждением как целое и часть. Профилактика является более сложным и комплексным явлением, и предупреждение также может рассматриваться как цель профилактических мероприятий, но и в этом случае предупреждение выступает не единственной целью профилактических мероприятий.

Однако, как уже обосновывалось ранее, профилактическая деятельность направлена на устранение как существующих, так и потенциальных факторов, создающих риски, а предупреждение ведет борьбу с непосредственным источником риска или опасности. Профилактическая деятельность является более широким понятием, чем предупреждение. Частную профилактику возможно рассмотреть как предупреждение, но в большинстве случаев профилактические мероприятия направлены на корректировку поведения широкого круга лиц.

Сама система профилактики нарушений обязательных требований представляет собой строго организованную структурированную деятельность, включающую в себя меры правового, организационного, информационного, социального характера, направленные на устранение существующих и потенциальных угроз, способных привести к нарушению обязательных требований.

Профилактическая деятельность контрольно-надзорных органов включает в себя несколько уровней, одним из которых выступает этап предупреждения. В связи с этим от эффективности профилактических мероприятий зависит эффективность всей системы контрольно-надзорной деятельности. Тем не менее, необходимо отметить, что вопрос реализации профилактических мероприятий на различных уровнях профилактической деятельности малоизучен, и ему посвящен второй параграф второй главы настоящей диссертационной работы.

По нашему мнению, профилактика нарушений обязательных требований – это комплекс мер социального, экономического, информационного, организационного и правового характера, направленных на выявление, минимизацию и устранение причин, факторов и рисков, которые могут влиять или оказывают непосредственное воздействие на источники вреда, способствуя тем самым созданию условий для неправомерного, общественно вредного поведения контролируемых субъектов.

По своей сути профилактика нарушений обязательных требований состоит из двух этимологических частей – профилактики и обязательных требований. Термин «профилактика» уже был проанализирован в настоящем параграфе, проведем анализ дефиниции «обязательные требования».

Термин «обязательные требования» широко используется в законодательстве Российской Федерации, им оперирует Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹, Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»², Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³, а также иные нормативные правовые акты.

Однако четкое законодательное определение понятия «обязательные требования» отсутствует. Названные и иные федеральные законы не раскрывают содержание (элементы) обязательных требований, рассматривая это понятие априори (как само собой разумеющееся).

До недавнего времени в законодательстве Российской Федерации отсутствовал отдельный нормативный правовой акт, посвященный вопросу

¹ Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.

² Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

³ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.

обязательных требований. Однако 31 июля 2020 г. Президентом Российской Федерации был подписан базовый закон, регулирующий контрольно-надзорную деятельность в РФ, – Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также закон-спутник № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹. Указанный федеральный закон имеет важное значение для всей контрольно-надзорной деятельности, устанавливает ряд принципиально важных положений и неразрывно связан с проводимой с июня 2019 г. «регуляторной гильотиной», указанный нормативный правовой акт вносит определенную ясность в термин «обязательные требования».

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона №-247-ФЗ под обязательными требованиями стоит понимать содержащихся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Необходимо отметить, что такая дефиниция появилась в законе не сразу, в первоначальном законопроекте под обязательными требованиями предлагалось понимать: установленные нормативными правовыми актами или документами, не являющимися нормативными правовыми актами, в случае если для неопределенного круга лиц обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, обязанности, выраженные в форме условий, ограничений, запретов, которые адресованы к действиям (бездействию), деятельности, результатам осуществления деятельности, объектам осуществления деятельности граждан и организаций и оцениваемые при проведении контрольной (надзорной) или разрешительной

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

деятельности, или за несоблюдение которых установлена ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Стоит отметить, что внесенные законодателем изменения вполне логичны, закрепление обязательных требований только в нормативных правовых актах приводит к их упорядочиванию, сокращению излишнего количества обязательных требований, а также устраняет такое явление, когда схожие обязательные требования содержатся в различных нормативных правовых актах и иных документах, что зачастую вызывает путаницу у подконтрольных субъектов, оказывая на них излишнее давление при осуществлении проверочных мероприятий.

Также из указанной дефиниции исчезли формы, в которых реализуются обязательные требования, изначально предполагалось, что обязанности, содержащиеся в обязательных требованиях, могут быть выражены в форме условий, ограничений и запретов, но в действующей редакции закона законодатель исключил данные формы, тем самым расширил указанную дефиницию.

Определение «обязательные требования» содержится также в Методических рекомендациях по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6¹. Так, в соответствии с Методическими рекомендациями,

¹ Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18.08.2016 г. № 6 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

обязательные требования – условия, ограничения, запреты, обязанности, предъявляемые к осуществлению гражданами и организациями предпринимательской и иной деятельности, совершению ими действий, результатам осуществления деятельности или совершения действий, использованию ими при осуществлении указанной деятельности, совершении действий производственных объектов, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей международными договорами РФ, актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ также нормативными правовыми актами органов государственной власти СССР и РСФСР, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР¹.

При этом необходимо отметить, что обязательным требованиям присущи как обязательные признаки, которые заложены в самом определении, такие как: во-первых, предъявление требований к гражданам и организациям, занимающимся предпринимательской деятельностью и иной экономической деятельностью. То есть указанные требования в любом случае связаны именно с хозяйственной деятельностью указанных лиц. Во-вторых, руководство требованиями, указанными в нормативных правовых актах РФ, законах и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, также нормативных правовых актах органов государственной власти СССР и РСФСР, нормативных правовых актах органов исполнительной власти СССР и РСФСР, то есть перечень источников права, которые содержат в себе обязательные

¹ Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18.08.2016 г. № 6 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

требования, подлежащие соблюдению, также ограничен. Но стоит отметить, что кроме указанных обязательных признаков для обязательных требований характерен и ряд факультативных признаков.

Например, согласно «Модели систематизации (выборки) обязательных требований»¹ обозначены такие факультативные признаки обязательных требований как:

– обязательность исполнения, то есть подконтрольные субъекты обязаны беспрекословно подчиняться законным требованиям органов, реализующих государственный контроль (надзор). При этом поведение подконтрольных субъектов может выражаться как в форме действия, так и бездействия, и обеспечивается мерами принуждения;

– наличие мер принуждения, с помощью которых обеспечивается законное поведение граждан и юридических лиц. Обязательные требования — это не просто свод правил или рекомендаций, за несоблюдение требований, закрепленных в них, не последовало бы никаких мер государственного принуждения. Неукоснительное соблюдение обязательных требований обеспечивается мерами государственного принуждения.

Необходимо отметить, что термин обязательных требований в сфере государственного управления не является устоявшимся, часто используется в различном отраслевом законодательстве, и, несмотря на все попытки законодателя обеспечить правовое регулирование данного термина, существуют споры об установлении дефиниции данного термина. В науке административного права также отсутствует универсальное определение указанного термина.

А. В. Кнутов предлагает под обязательными требованиями к хозяйственной деятельности России понимать требования к деятельности хозяйствующих субъектов, используемым ими объектам, а также производимой и (или) реализуемой данными субъектами продукции (выполняемым работам,

¹ Модель систематизации (выборки) обязательных требований (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 г. № 47(7)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предоставляемым услугам), установленные международными договорами РФ, актами международных организаций, нормативно-правовыми актами РФ и субъектов РФ, муниципальными правовыми актами, а также в отдельных случаях иными нормативно-техническими документами, исполнение которых может быть проверено в рамках осуществления государственного или муниципального контроля. При этом неисполнение таких требований влечет негативные последствия¹.

По мнению А. В. Мартынова, обязательные требования – это группа правовых регуляторов, представляющая собой «совокупность нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в определенной сфере государственного управления и подлежащих проверке со стороны уполномоченного контрольно-надзорного органа в ходе мероприятия по контролю»².

А. И. Стахов под обязательными требованиями понимает предусмотренные федеральным или региональным законодательством ограничения, запреты, дозволения, исполнение и соблюдение которых оценивается в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий³.

Кроме этого некоторые научные работы по административному праву посвящены вопросам установления и применения обязательных требований

¹ Кнутов А. В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015 № 1. С. 104.

² Мартынов А. В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являются предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / кол. авт. отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 28.

³ См.: Стахов А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 23–27.

в конкретных отраслях: сфере пожарной безопасности¹, технического регулирования², пищевых продуктов³ и т. д.

Таким образом, по нашему мнению, обязательные требования – это условия, запреты, ограничения, обязанности, предъявляемые к предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, по совершению ими действий, результатам осуществления деятельности, использованию ими при осуществлении деятельности производственных объектов, являющихся объектами, оцениваемыми при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей и благ, установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Отдельно заслуживает внимания вопрос о правовой природе нарушений обязательных требований. Ряд авторов приходят к выводу, что по своей правовой природе нарушения обязательных требований являются административными правонарушениями. В результате такого вывода, применяя норму-дефиницию «профилактика правонарушений», закрепленную Федеральным законом от 23 июня 2016 г. №182-ФЗ⁴, полномочия надзорных органов, осуществляемые в целях профилактики нарушений обязательных требований, разделяют на полномочия по реализации мер социального, правового, организационного и информационного характера⁵.

¹ См: Шатов С. А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 215 с.

² См: Калмыкова А. В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 317 с.

³ См: Туровская К. А. Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обращения биологически активных добавок: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. 215 с.

⁴ Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851.

⁵ Зобков Д. В., Нестругин А. Н., Ратникова О. Д. Организационно-правовые аспекты деятельности органов государственного пожарного надзора по профилактике нарушения обязательных требований пожарной безопасности // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2017. № 3. С. 11–15.

Тем не менее, данный вопрос является дискуссионным, и некоторые ученые-административисты придерживаются иной точки зрения. А. И. Стахов отмечает, что нарушение обязательных требований, выявляемое в ходе осуществления государственного контроля и надзора, необходимо квалифицировать как самостоятельный вид неправомерного деяния, который не относится к объективно-противоправному деянию и его нельзя отождествлять с административным правонарушением. При этом под обязательными требованиями понимаются ограничения, запреты и дозволения, исполнение и соблюдение которых оценивается органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в ходе контрольно-надзорной деятельности. Законодатель признает общественную вредность нарушения обязательных требований, однако причиняемый нарушениями вред обратим, носит риск-ориентированный характер, и признак вины не имеет юридического значения¹.

По нашему мнению, нельзя согласиться в полной мере ни с одной из высказанных точек зрения. Законодательство РФ содержит огромное количество обязательных требований, степень вреда при нарушении обязательных требований разнится от абсолютно безвредных, до общественно опасных. Отождествлять нарушение обязательных требований с совершением административного правонарушения считаем некорректным, так как иногда нарушение обязательных требований не образует состава административного правонарушения, и приводит к иным негативным последствиям, например, к отказу в выдаче лицензии, тем не менее, нарушение иных обязательных требований образует состав административного правонарушения. Однако необходимо признать, что профилактика нарушений обязательных требований является составной частью профилактики правонарушений в РФ. Можно сказать, что положения по профилактике нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, закрепленные в Федеральном законе № 294-

¹ Стахов А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 23–27.

ФЗ¹, выступают специальными нормами по отношению к положениям, закрепленным в Федеральном законе № 182-ФЗ², регулиującym профилактику правонарушений в РФ. При этом необходимо отметить, что специальные нормы также содержатся в принятом недавно Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³. В указанном федеральном законе, выступающим базовым для реализации контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти, отсутствует процедурный механизм реализации профилактики нарушений обязательных требований, и содержит в себе лишь перечень профилактических мероприятий, а также новеллу в сфере контрольно-надзорной деятельности, закрепленную в главе 11, предоставляющую возможность осуществлять независимую оценку соблюдения обязательных требований не только органами исполнительной власти, но и организациями, независимыми от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции.

Таким образом, нарушение обязательных требований не может отождествляться с административными правонарушениями, выступает самостоятельным видом противоправного поведения, тем не менее, при организации профилактики нарушений обязательных требований необходимо руководствоваться общими положениями Федерального закона № 182-ФЗ, с учетом особенностей, предусмотренных для органов, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору).

Подводя итоги настоящего параграфа, сформулируем его основные *выводы*:

1. Профилактика и предупреждение представляются схожими понятиями, но, тем не менее, не являются тождественными. Профилактическая деятельность

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

² Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

направлена на устранение как существующих, так и потенциальных факторов, создающих риски, а предупреждение ведет борьбу с непосредственным источником риска или опасности. Профилактика, по нашему убеждению, соотносится с предупреждением как целое и часть. Профилактика является комплексным и более сложным явлением, и предупреждение также может рассматриваться как цель профилактических мероприятий, но и в этом случае предупреждение выступает не единственной целью профилактических мероприятий.

2. Профилактика нарушений обязательных требований – это комплекс мер социального, экономического, правового, информационного, организационного и иного характера, направленных на выявление, минимизацию, устранение условий, факторов, причин, имеющих возможность влиять или оказывающих непосредственное влияние на источники вреда и риска, способствующих созданию условий для неправомерного и общественно вредного поведения подконтрольных субъектов и граждан, влияющих на нормальное функционирование и развитие условий окружающей действительности.

3. Значение профилактики нарушений обязательных требований заключается в том, что профилактика нарушений обязательных требований в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности должна выявлять, минимизировать и предотвращать как существующие, так и возможные риски.

Проводимые инспекторами профилактические мероприятия должны, в первую очередь, стимулировать подконтрольные субъекты соблюдать обязательные требования, а не обеспечивать их соблюдение под страхом наступления негативных последствий.

Кроме этого, эффективное проведение профилактических мероприятий обеспечивает сокращение затрат (финансовых, временных, ресурсных) на проведение иных контрольно-надзорных мероприятий, позволяя увеличить результативность работы должностных лиц контрольно-надзорных органов.

§ 2. Проблемы административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований

Сфера профилактики нарушений обязательных требований является динамичной и подверженной постоянным изменениям. Активное реформирование, с одной стороны, является несомненным благом для правового явления, но, с другой стороны, приводит к возникновению ряда проблем в правовом регулировании. Именно поэтому современное российское законодательство, регулирующее вопросы контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, характеризуется большой сложностью и многоаспектностью, в связи с чем возрастает значимость определения административного аспекта данного вопроса, в частности, исследования теоретических и практических проблем взаимодействия государства в лице своих государственных органов, осуществляющих профилактическое направление контрольно-надзорной деятельности, с одной стороны, и граждан, организаций – с другой.

Нельзя не согласиться с мнением Я. А. Гейвандова о том, что надзорно-контрольная деятельность должна обеспечивать обязательное позитивное взаимодействие между органами контроля и надзора и лицами, деятельность которых контролируется¹.

По мнению ученых по теории права А. В. Полякова и Е. В. Тимошиной, правовое регулирование рассматривается, во-первых, с точки зрения преследуемых правовым регулированием целей, как целенаправленное правовое воздействие на субъекты правовой коммуникации, вызывающее их ответное адекватное поведение, во-вторых, в функциональном смысле является ориентацией поведения субъектов правовой коммуникации на ее нормативные условия².

¹ Гейвандов Я. А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 5-6. С. 188.

² Общая теория права: учебник / А. В. Поляков, Е. В. Тимошина. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 2015. С. 272.

Правовая наука рассматривает административно-правовое регулирование как совокупность различных форм и средств юридического воздействия государства на поведение участников общественных отношений таким образом, чтобы ввести их в определенные рамки¹.

Наиболее важными правовыми основами механизма административно-правового регулирования профилактического направления контрольно-надзорной деятельности выступают законы и подзаконные нормативные акты, выполняющие различные функции правового регулирования и регламентирующие общественные отношения, как во всех сферах жизнедеятельности, так и в отдельных отраслях.

Так, например, А. В. Мартынов, говоря о системе источников административного надзора, подразделяет все источники на нормативные правовые акты, устанавливающие общие требования к осуществлению административного надзора, а также регулирующие предметные сферы административного надзора².

При этом как особый вид источника административно-правового регулирования, кроме традиционных – законов и подзаконных актов, А. В. Мартынов выделяет административные регламенты, обладающие признаками нормативно-правового акта. Со стороны субъектов публичного управления, то есть государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, данные регламенты являются объектом правоохраны. При этом специальные и технические регламенты, в отличие от административных, принимаются для регулирования деятельности самих объектов публичного управления³.

Рассматривая вопрос об источниках административно-правового регулирования профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, необходимо также сказать об особом источнике – Положениях

¹ Административное право. – 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д. Н. Бахрах., Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2008. С. 96–99.

² Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2010. С. 74.

³ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. С. 304–305.

о видах государственного контроля (надзора). Указанный источник предусмотрен п. 2 ст. 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Положения о видах государственного контроля (надзора) в зависимости от уровня осуществления вида государственного контроля (надзора) утверждаются либо Президентом Российской Федерации или Правительством РФ для федерального государственного контроля (надзора), либо, в случае делегирования полномочий по его осуществлению органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, – Правительством РФ, а также при необходимости высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Для регионального государственного контроля (надзора) – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Необходимо отметить, что Положения о видах регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля в полном объеме на момент написания диссертационного исследования не утверждены, в связи с этим проанализировать их в рамках настоящего диссертационного исследования не представляется возможным.

Как уже было отмечено, в системе источников административно-правового регулирования определяющая роль отведена законодательным актам. Среди наиболее значимых федеральных нормативных правовых актов можно выделить федеральные законы «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»².

Согласно ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

² Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: государственный контроль (надзор) – это деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством проведения проверок и мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований¹. Данная дефиниция означает, что профилактическая деятельность направлена на соблюдение обязательных требований. Однако в ч. 3 ст. 8.2 этого федерального закона указано, что профилактика нацелена на предупреждение причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а в ч. 4 этой же статьи и в других статьях вновь идет речь о профилактике нарушений обязательных требований.

В ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» указано иное определение: под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений².

Анализируя указанные в законе дефиниции, стоит отметить несколько важных для настоящего диссертационного исследования моментов. Так, определение, используемое в новом законе о государственном контроле (надзоре)

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266.

² Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 171.

и муниципальном контроле, более емкое и широкое, а акцент контрольно-надзорной деятельности смещен в профилактическое направление. Далее, большое значение имеет исчезновение из определения упоминания такого контрольно-надзорного мероприятия как проведение проверок, при этом в определении оставлена профилактика нарушений обязательных требований. Данное нововведение указывает на тот факт, что законодатель осознает необходимость отхода от модели организации контрольно-надзорной деятельности, в которой центральным, можно сказать, ключевым показателем эффективности, способом взаимодействия с подконтрольными лицами выступают именно проверки.

Кроме этого, для установления позитивного взаимодействия между государством в лице контрольно-надзорных органов и предпринимательским сообществом необходимо создание такой цели как повышение прозрачности и открытости деятельности контрольно-надзорных органов.

Также заслуживает внимания и цель, которую обозначили законодатели в Стандарте профилактики – «формирование моделей социально ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов». Такая формулировка цели вызывает ряд вопросов.

Во-первых, учитывая, что профилактика нарушений обязательных требований должна быть частью «умного государственного регулирования», которое предусматривает выстраивание координационных отношений и диалогового взаимодействия между государством и обществом, является крайне нелогичным установление акцента только на должное поведение для подконтрольного субъекта.

Во-вторых, формирование целей с помощью оценочных категорий, критерии которых не установлены в Стандарте профилактики, следует считать не совсем корректными. Если оценить: является ли поведение правовым – возможно с помощью оценки соблюдения законодательства подконтрольным субъектом, то оценить добросовестность и социальную ответственность не представляется возможным, так как это выходит за рамки контрольно-надзорной деятельности. Наиболее важные общественные отношения регулируются нормами права,

соответственно правовое поведение подконтрольных субъектов означает, что это поведение уже добросовестное и социально-ответственное.

В-третьих, контрольно-надзорная деятельность в предпринимательском сообществе воспринимается с негативной окраской и ассоциируется с карательной деятельностью государства. Для изменения всей модели контрольно-надзорной деятельности государства необходимо изменение вектора направления контрольно-надзорной деятельности, и установление взаимных прав и обязанностей субъектов.

Таким образом, думается, что цель профилактической деятельности должна быть сформулирована как: формирование моделей правового поведения у инспекторов и подконтрольных субъектов.

Соответственно, система целей профилактической контрольно-надзорной деятельности должна выглядеть следующим образом:

- 1) предупреждение нарушений обязательных требований в подконтрольной сфере общественных отношений;
- 2) предотвращение риска причинения вреда и снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований;
- 3) устранение существующих и потенциальных условий, причин и факторов, способных привести к нарушению обязательных требований и причинению вреда охраняемым законом ценностям;
- 4) формирование моделей правового поведения у инспекторов и подконтрольных субъектов;
- 5) повышение прозрачности и открытости деятельности контрольно-надзорных органов.

Отметим, что в 2018 г. проектным комитетом по основному направлению стратегического развития РФ «Реформа контрольной и надзорной деятельности» была утверждена новая редакция стандарта, доработанная с учетом его апробации контрольно-надзорными ведомствами. Как указано на официальном сайте ar.gov.ru: новая редакция документа в большей мере стала ориентирована на предупреждение риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, а не на

работу профилактики с нарушениями обязательных требований, что отразилось в названии документа – Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям¹.

Необходимо отметить, что в новом законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле профилактическим мероприятиям уделено значительно большее внимание, чем в ранее действующем законе. Так Раздел IV посвящен профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и независимой оценке соблюдения обязательных требований.

Согласно ч. 1 ст. 44 указанного федерального закона профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям направлена на достижение 3 основных целей:

1) стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируемыми лицами;

2) устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

3) создание условий для доведения обязательных требований до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения.

Положения данных нормативных правовых актов приводят к возникновению определенных противоречий.

Во-первых, профилактическая деятельность в контрольно-надзорной деятельности является частью профилактики правонарушений в целом. основополагающие начала профилактики правонарушений в Российской Федерации закреплены в тексте Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»². Именно действия подконтрольных субъектов по нарушению обязательных

¹ Официальный сайт «Портал административной реформы» [Электронный ресурс] // URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/menu/default/view/3> (дата обращения: 26.12.2021).

² Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851.

требований образуют составы административных правонарушений, на предупреждение которых и должна оказывать влияние система профилактики.

Во-вторых, получается, что профилактика в контрольно-надзорной деятельности может рассматриваться в отношении четырех групп отношений: 1) нарушений обязательных требований; 2) причинения вреда (ущерба); 3) возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 4) рисков причинения вреда (ущерба).

В контексте обсуждения данного вопроса необходимо согласиться с мнением С. М. Зырянова и А. В. Калмыковой, которые указывают на тот факт, что между этими предметами прослеживаются логические связи. Правонарушения, как и чрезвычайные ситуации, могут привести к причинению вреда (ущерба). Многие правонарушения, например, невыполнение требований безопасности, создают риски причинения вреда (ущерба). Но далеко не все обязательные требования направлены на предотвращение вреда (ущерба). Во многих случаях они лишь обеспечивают деятельность контрольно-надзорных органов или иных органов управления (например, обязанность предоставлять определенные сведения, статистические данные), однако неисполнение таких требований образует составы административных правонарушений. Например, согласно п. 14 Постановления Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета»¹ невыполнение обязательного требования о предоставлении респондентами субъектам официального статистического учета первичных статистических данных или административных данных либо предоставление недостоверных первичных статистических данных или административных данных влечет ответственность респондентов, предусмотренную законодательством Российской Федерации, а именно: непредоставление таких сведений образует состав

¹ Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 г. № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета» // СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3929.

административного правонарушения, предусмотренный ст. 13.19 КоАП РФ. Таким образом, выполнение указанных обязательных требований необходимо для организации деятельности контрольно-надзорного органа, но никаким образом не связано с предотвращением причинения вреда или ущерба охраняемым законам ценностям¹.

Также нельзя не согласиться с мнением С. М. Зырянова и А. В. Калмыковой, что профилактическое воздействие в отношении чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) природного характера – очевидный нонсенс, и необходимо говорить о последствиях чрезвычайных ситуаций. По мнению указанных авторов, профилактика должна быть направлена на подготовку к таким чрезвычайным ситуациям – предупредить их невозможно.

На сегодняшний день в системе контрольно-надзорных органов федеральных органов исполнительной власти деятельность по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного характера осуществляют три органа: Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство лесного хозяйства.

Согласно официальным данным МЧС России на территории Российской Федерации в 2020 г. произошло 104 природных ЧС, в результате которых погибло 4 человека, пострадало 4 366 человек, сумма нанесенного ущерба 12 389,434 млн. руб.², в 2019 г. произошло 49 природных ЧС, в результате которых погибло 34 человека, пострадало 118 374 человека, сумма нанесенного ущерба 15 019,962 млн. руб.³, а в 2009 г. произошло 139 природных ЧС, в результате которых погибло 17

¹ Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–66.

² См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году». М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2021. С. 13.

³ См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году». М.: Издательство МЧС России, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. С. 10.

человек, пострадало 624 человека, сведения по размеру нанесенного ущерба за отчетный период отсутствуют¹. Сопоставление официальных данных МЧС России с ключевыми показателями результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, утвержденных в 2018 г.² (установивших для государственного надзора в области защиты от ЧС показатели результативности: количество людей, погибших при ЧС (на 100 тыс. населения); количество людей, пострадавших при ЧС (на 100 тыс. населения); материальный ущерб, причиненный в результате ЧС (на валовой внутренний продукт РФ)), указывает, что результатом надзорной деятельности в области защиты от ЧС должно быть снижение количества ЧС и уменьшение количества пострадавших при этом людей.

Однако сравнительно-правовой анализ статистических данных и обязательных требований в области защиты населения и территории от ЧС свидетельствует о фактически полном отсутствии причинно-следственной связи между надзором за соблюдением данных требований и наступлением опасных последствий, то есть возникновением ЧС. Кроме того, статистические данные подтверждают мнение ученых о невозможности профилактики природных чрезвычайных ситуаций, они не поддаются корректировке с помощью воли законодателя и деятельности контрольно-надзорных органов.

Кроме того, по мнению названных ученых, нельзя согласиться с положением о профилактике рисков причинения вреда (ущерба). Профилактическая деятельность должна привести к снижению оцениваемого риска, но результатом должно быть непричинение вреда (ущерба). В данном случае достигнутый в ходе профилактики уровень риска – результат профилактической деятельности³.

¹ См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2009 году». М.: Издательство МЧС России, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2010. С. 8.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 788-р «Об утверждении перечня ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018. № 19. Ст. 2770.

³ Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований. С. 23–25.

Не вносят ясности в указанный вопрос и положения Стандарта о профилактике нарушений обязательных требований. Как было указано ранее, документ ориентирован на предупреждение риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, а не на работу профилактики с нарушениями обязательных требований. То есть по логике законодателей получается, что профилактика нарушений обязательных требований и профилактика рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям является близкими понятиями, если не сказать тождественными.

Однако, соглашаясь с точкой зрения С. М. Зырянова и А. В. Калмыковой, высказанной ранее, о том, что профилактическая деятельность должна привести к снижению оцениваемого риска, но результатом должно быть непричинение вреда (ущерба), кажется некорректной такая подмена понятий в указанном Стандарте.

С начала второго десятилетия двухтысячных годов перед государством встает дилемма, как снизить со стороны государственных контрольных и надзорных органов давление на бизнес и одновременно не ослабить деятельность государства по обеспечению общественной и национальной безопасности¹. О необходимости комплексного реформирования контрольно-надзорной деятельности указывают и ученые, и высшие должностные лица страны.

Необходимость административно-правового регулирования с учетом рыночной экономики назревала в России долгое время, но в связи с трудностями, возникшими в России в 90-е гг. XX века, специализированного закона, регулирующего вопросы защиты прав предпринимателей, не было до 2001 г.

Таким нормативным правовым актом стал Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля»². Как справедливо отмечает Ю. А. Браташова указанный федеральный закон стал отправной точкой в

¹ Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 25.

² Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) (утратил силу) // Российская газета. 2001. № 155–156.

решении вопроса взаимодействия между органами государственного контроля и надзора, с одной стороны, и представителями бизнеса – с другой. Благодаря принятию федерального закона были законодательно оформлены общие положения и принципы взаимоотношений между субъектами и объектами контрольно-надзорной деятельности по части закрепления полномочий первых и гарантий защиты прав вторых. Данный этап ознаменовал начало формирования нового самостоятельного административно-правового института государственного контроля (надзора)¹.

Однако указанный федеральный закон содержал в себе ряд существенных недостатков, и внесение в него последующих изменений вопреки изначальным целям было направлено в основном на расширение полномочий контрольно-надзорных органов, а не на укрепление прав подконтрольных субъектов. В итоге стало очевидно, что внесение изменений уже не сможет исправить ситуацию, и необходимы кардинальные меры и принятие совершенно нового закона о защите прав предпринимателей.

Главным недостатком федерального закона являлось закрепление единственной формы осуществления государственного контроля (надзора) – проверки. Непонятно, о какой защите прав предпринимателей может идти речь, когда единственной формой взаимодействия является проведение проверок. Учитывая, что эффективность работы контрольно-надзорных органов оценивалась по числу проведенных проверок и суммам собранных штрафов, становится понятно, что данный подход нуждался в срочной и кардинальной корректировке.

Вторым существенным недостатком выступало отсутствие ежегодных планов, разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями о запланированных проверках, а также отсутствие единого реестра проверок. Данный пробел позволял органам государственного контроля (надзора) проводить

¹ Браташова Ю. А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 29.

ничем не регламентированное количество проверок, оказывать давление на предпринимателей и служил коррупциогенным фактором.

Третьим недостатком являлось отсутствие реальных механизмов по защите прав предпринимателей в указанном федеральном законе. Данный федеральный закон должен был привести к подъему предпринимательской активности в Российской Федерации, обеспечить рост экономики, но, как стало очевидно в 2008 г., за годы действия закона не были достигнуты цели и задачи, для достижения которых он был принят. В связи с этим вполне логичным и закономерным является появление Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»¹. В п. 1 Указа в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, в первую очередь в сфере малого и среднего предпринимательства, Правительству РФ предписывалось в двухмесячный срок разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, предусматривающих, наряду с прочим, следующее:

- усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

- проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);

- проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ;

¹ Указ Президента РФ от 15.05.2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2293.

– преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции.

Недостатки ранее действующего законодательства не были устранены и присутствовали в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, который в отличие от предыдущего закона по защите прав предпринимателей расширил свое действие на муниципальный контроль.

Несмотря на активное реформирование законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность, стоит отметить, что представители предпринимательского сообщества оценивают современное состояние контрольно-надзорной деятельности как фактор, неблагоприятно влияющий на развитие бизнеса и экономики в России.

Так, в июне–июле 2019 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представил данные опроса российских предпринимателей о современных условиях, факторах и рисках, оказывающих влияние на ведение бизнеса в стране, а также о перспективах в этой сфере².

Среди факторов, оказывающих наибольшее негативное влияние на условия ведения бизнеса в РФ, 63 % опрошенных предпринимателей отметили работу контрольно-надзорных органов.

Более половины опрошенных (51 %) скептически настроены в отношении будущего и в пятилетней перспективе ожидают ухудшения условий для ведения бизнеса.

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

² Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс] // URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9801> (дата обращения: 24.12.2021).

Данные социологических опросов снова подтверждают справедливость тезиса о необходимости изменения модели взаимодействия государства в лице контрольно-надзорных органов и предпринимателей с репрессивного, карательного на выстраивание диалога и партнерских отношений.

Слабое профилактическое направление деятельности контрольно-надзорных органов обусловлено рядом факторов, одним из которых выступает нехватка трудовых ресурсов органов исполнительной власти, которые до 2017 г. могли обеспечить проверку лишь около 1,6 % всех подконтрольных субъектов. В ряде научных работ высказывается мнение о достижении необходимого эффекта управленческой деятельности при обеспечении охвата проверками подконтрольных субъектов на уровне не менее 15–20 %¹.

Данные проблемы должны были решить положения ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которая предусматривает развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности².

Указанная статья вступила в силу с 1 января 2017 г. и ввела институт профилактики нарушений обязательных требований, который является принципиально новым направлением контрольно-надзорной деятельности, вносит изменения в концепцию всей контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой на территории РФ.

Профилактика нарушений обязательных требований является важным элементом системы управления рисками. Часть 2 ст. 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливает, что риск-ориентированный подход как метод организации и осуществления государственного контроля (надзора) предполагает

¹ Домрачев Д. Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 04.12.2014 г. // Вестник ВятГУ. 2015. № 1. С. 90–95.

² Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4210.

выбор интенсивности и формы проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований в зависимости от категории риска либо класса (категории) опасности деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя¹.

В ч. 2 ст. 8.2 указанного закона определены основные виды профилактических мероприятий, к которым относятся: размещение на официальных сайтах контрольно-надзорных органов информации, предусмотренной законодательством; информирование хозяйствующих субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований различными способами, в том числе посредством руководств по соблюдению обязательных требований; проведение семинаров и конференций; разъяснительные работы в СМИ; подготовка обзоров нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, с указанием порядка и сроков вступления их в законную силу; информирование с рекомендациями о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований.

Также, контрольно-надзорные органы проводят регулярные обобщения практики по соответствующему виду государственного контроля (надзора), с обязательным анализом наиболее часто допускаемых нарушений, с рекомендациями по мерам, необходимым для недопущения таких нарушений, выдают предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Кроме этого, законодатель не ограничивает контрольно-надзорные органы и предоставляет возможность разработки иных профилактических мероприятий с учетом специфики подконтрольной среды.

Стоит отметить, что учеными дается неоднозначная оценка указанным изменениям. Некоторые ученые считают, что вносимые в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

¹ Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований. С. 31–66.

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» изменения не смогут поменять ситуацию в контрольно-надзорной деятельности, связанную с излишним давлением на бизнес. К примеру, Н. Д. Бут отмечает, что, вносимые в закон изменения не могут кардинальным образом повлиять на негативную ситуацию, сложившуюся в контрольно-надзорной сфере, поскольку в этой области, помимо указанного закона, применяется еще порядка 100 федеральных законов, регламентирующих отдельные виды контроля (надзора), более 80 постановлений Правительства РФ, а также около 100 различных ведомственных актов, среди которых административные регламенты по исполнению контрольно-надзорных функций¹.

А. Ф. Ноздрачев, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова высказывают свое мнение о том, что вносимые в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ изменения, носящие превентивную направленность, могут быть оценены как положительные, аргументируя это тем, что цель государственного контроля и надзора состоит не только в том, чтобы выявить нарушения законодательства гражданами и юридическими лицами, но и создать такие условия, при которых проверяемые субъекты будут заинтересованы в минимизации нарушений со своей стороны. Установленные законом формы профилактики правонарушений, льготные условия проведения проверок при отсутствии нарушений за определенный период времени (переход из одной категории риска в другую), а также нормы, поощряющие применение в своей деятельности форм негосударственного контроля (например, декларирование ответственности), должны способствовать обеспечению законности².

Ю. Е. Аврутин в своих трудах также отмечал необходимость переориентации проверочной деятельности из средства выявления просчетов и недостатков на предупреждение отклонений в проверяемых объектах от нормального

¹ Бут Н. Д. Актуальные проблемы и перспективы развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей. М.: РГУП, 2018. С. 50–58.

² Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.

функционирования (поведения) согласно моделям соответствующих нормативных правовых актах. Важнейшей составной частью проверочной деятельности должно быть внедрение в практику работы инновационных технологий для оказания проверяемым практической помощи в устранении недостатков¹.

При этом, несмотря на, казалось бы, очевидную пользу, и положительную оценку учеными проводимых изменений, в практике, к сожалению, процесс внедрения указанных изменений проходит с рядом трудностей. Так, справедливо замечание бывшего ректора ВШЭ Я. И. Кузьминова, высказанное в аналитическом докладе: «В части реформы контрольно-надзорной деятельности, не могу не отметить существенный прогресс, часть решений, предложенных ранее, стали устойчивой административной практикой. Иными словами, только некоторые ведомства осознали, что новые принципы управления и контроля – это то, что действительно обеспечивает выигрыши и органам контроля, и обществу, и бизнесу»².

Тем не менее, с течением времени стало очевидно, что внесения изменений в действующий Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ недостаточно для устранения несистемности и устранения пробелов в регулировании контрольно-надзорной деятельности, а также не решает всего массива накопившихся проблем, в связи с чем возникла необходимость разработки и принятия базового закона в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Необходимость принятия базового закона, регулирующего вопросы организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, обсуждалась на протяжении нескольких лет. На рассмотрение общественности и Парламента представлялось сразу несколько проектов закона. Так, к примеру, в 2014 г. был представлен проект с названием «О государственном контроле

¹ Аврутин Ю. Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «Ручного управления» // Вестник ННГУ. 2016. № 3. С. 109.

² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2018 г. / кол. авт. С. М. Плаксин, И. А. Абузярова, А. В. Кнутов и др. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019. 148 с.

и муниципальном контроле в Российской Федерации» с планируемой датой принятия в 2015 г.¹ Затем проект закона был возвращен на доработку в Минэкономразвития России и в дальнейшем под названием «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» представлен для обсуждения уже летом 2016 г.²

Указанный законопроект содержал в себе большое количество недостатков и так и не стал основой закона, регулирующего контрольно-надзорную деятельность в РФ. Тем не менее, процесс по разработке законопроекта, отвечающего всем запросам актуального состояния контрольно-надзорной деятельности, продолжался, и в результате в 2019 г. в Государственную Думу РФ был внесен законопроект № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³.

Согласно пояснительной записке к указанному законопроекту: «Законопроект призван устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе несистемность и пробельность регулирования, недостаточность регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием»⁴. В итоге, 31 июля 2020 г. проект закона был подписан Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, основные положения указанного закона вступили в силу с 01 июля 2021 г.

¹ Проект федерального закона «О государственном контроле и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: http://gos.hse.ru/upload/Libv/FZ_181214.pdf (дата обращения: 24.05.2022).

² Проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47109.html/> (дата обращения: 24.05.2022).

³ Законопроект № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный сайт системы обеспечения законодательной инициативы Государственной Думы РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 28.05.2022).

⁴ Там же.

Невозможно переоценить значимость Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», одним из главных положений которого является официальное закрепление профилактического направления контрольно-надзорной деятельности РФ как приоритетного, а также устранение существующих пробелов в правовом регулировании указанной сферы деятельности государства.

Большинство ученых дают положительную оценку указанному федеральному закону и согласны с необходимостью и обоснованностью существования отдельного федерального закона, регулирующего контрольно-надзорную деятельность.

С. А. Погребская выделяет в законе исключительно положительные моменты: прозрачность проверок, внедрение риск-ориентированного подхода, профилактика нарушений, организация документооборота в электронном формате, новые виды проверок (без непосредственного участия бизнеса), надзорные каникулы для малого бизнеса и др. Основной целью проверок при этом является не наложение штрафов, а наведение порядка в деятельности.

С. А. Погребская отмечает положительный вектор или перенос акцента с карательной на профилактическую цель в сфере контроля (надзора), отмечая в целом положительную динамику¹.

Тем не менее, встречается и противоположное мнение среди ученых, которые не видят необходимости в принятии нового закона взамен действующему Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Так, А. А. Гришковец скептически отнесся к подготовке нового акта в сфере контрольно-надзорной деятельности, оценив положительные достижения административной реформы последних лет, предлагая опираться в проведении реформы на Федеральный закон

¹ Погребская С. А. Проблемы снижения административной нагрузки на бизнес: опыт взаимодействия системы торгово-промышленных палат Московской области и контрольно-надзорных органов // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 2. С. 28–31.

от 26 декабря 2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Для упорядочения данной деятельности ученым предлагается использовать «процедуры публичного доказывания, введения и перераспределения контрольно-надзорных функций органов исполнительной власти»¹. Дополнительно предусматривая при этом введение механизма «публичных административных консультаций с организациями предпринимателей по вопросам контрольно-надзорной деятельности»².

Стоит согласиться с мнениями тех авторов, которые полагают, что принятие базового закона в сфере контрольно-надзорной деятельности является ответом на запросы современного состояния не только контрольно-надзорной деятельности, но и современного состояния экономики РФ, однако, по мнению автора исследования, данный федеральный закон содержит как ряд значительных аспектов, касающихся вопросов профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, так и ряд важных моментов, оставленных без внимания и не учтенных при подготовке указанного нормативного правового акта.

Так, к достоинствам можно отнести следующие положения, нашедшие отражение в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ и имеющим значение для профилактического направления контрольно-надзорной деятельности:

1. Закрепление системы принципов контрольно-надзорной деятельности с учетом приоритета профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

Необходимо отметить наличие такого принципа как стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, закрепленного в ст. 8, согласно которой при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение профилактических мероприятий,

¹ Гришковец А. А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 585.

² Там же.

направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), следует определять приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий. Кроме того, согласно ч. 2 указанной статьи государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований.

Говоря же непосредственно о принципе стимулирования добросовестности соблюдения обязательных требований, считаем включение его в систему принципов организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля ключевым и значимым моментом, характеризующим переход к превентивной модели организации контрольно-надзорной деятельности.

Закрепление принципа стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований обязывает должностные лица контрольно-надзорных органов выстраивать свою работу с учетом нового курса, определенного для государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, однако не лишено ряда дискуссионных моментов.

Так, справедливо замечание, высказанное Уполномоченным при Президенте России по защите прав предпринимателей Б. Ю. Титовым в отзыве на законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», в котором он отметил, что решение многих важных вопросов остается на усмотрение административных органов. Например, должностным лицам дается право, в случае если определенные отношения не урегулированы законодательством, действовать «исходя из принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, установленных главой 2 Закона»¹. Возможность административного усмотрения, а также отсутствие четких трактовки принципов государственного контроля (надзора) может привести к злоупотреблениям правом со стороны контрольно-надзорных органов.

¹ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс] // URL: <http://ombudsmanbiz.ru/2019/08/boris-titov-napravil-otzyv-k-zakonoproektam-minjekonomrazvitija-o-goskontrole-i-ob-objazatelnyh-trebovanijah/#1> (дата обращения: 08.06.2022).

2. Кроме закрепления новой системы принципов, с учетом приоритета превентивной направленности контрольно-надзорной деятельности в указанном федеральном законе существенно расширена система профилактических мероприятий и механизм их реализации.

Профилактическим мероприятиям в новом законе в отличие от федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ посвящена отдельная глава – 10, существенно расширена система профилактических мероприятий. Согласно ст. 45 к ним относятся:

- 1) информирование;
- 2) обобщение правоприменительной практики;
- 3) меры стимулирования добросовестности;
- 4) объявление предостережения;
- 5) консультирование;
- 6) самообследование;
- 7) профилактический визит.

При этом положениями данной статьи предусмотрено, что профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе.

Системе профилактических мероприятий отдельно посвящён § 2 Главы 2 диссертационного исследования, поэтому хотелось бы здесь отметить только тот факт, что должностные лица контрольно-надзорных органов теперь обладают более разнообразными способами реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, что, безусловно, должно оказывать положительное влияние на организацию контрольно-надзорной деятельности в РФ.

3. Третьим положительным нововведением можно назвать внедрение системы управления рисками причинения вреда (Глава 5 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ).

Вопрос необходимости внедрения риск-ориентированного подхода как одного из базовых и необходимых институтов контрольно-надзорной деятельности

многократно обсуждался учеными. Согласно ст. 22 Федерального закона № 248-ФЗ профилактические и контрольно-надзорные мероприятия, их содержание (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты должны определяться на основе оценки рисков (при плановом контроле – категорией риска, при внеплановом – выявлением индикатора риска). Иными словами, риск-ориентированный подход не только будет влиять на частоту плановых проверок (как сейчас), но и распространится на всю систему контроля.

Верное определение категории риска того или иного контролируемого лица имеет огромное значение для выстраивания эффективной профилактической работы, так как именно от данного критерия будет зависеть частота взаимодействия контрольно-надзорного органа и контролируемого лица, а также система мер, которая будет к нему применяться.

Внедрение системы управления рисками причинения вреда также активно способствует реализации одного из важнейших принципов государственного контроля (надзора), закрепленного в ст. 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» – соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Согласно ч. 1 указанной статьи выбираемые профилактические мероприятия, контрольные (надзорные) мероприятия, применяемые меры по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований должны быть соразмерными характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям.

Стоит отметить, что длительное время правоприменительная практика свидетельствовала о том, что указанные нормативные пожелания существуют лишь на бумаге, и далеки от реальной деятельности контрольно-надзорных органов¹.

¹ Например, деятельность Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, исходящей из того, что любое, даже самое незначительное нарушение требований как законодательных, так и подзаконных актов в образовательной сфере может повлечь самые

Внедрение системы управления рисками причинения вреда должно, во-первых, решить существующую проблему по реальной реализации принципа соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, а во-вторых, обеспечить эффективную профилактическую деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

Однако, кроме положительных моментов, следует выделить и несколько проблем, имеющих значение для организации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

Таковыми являются – рамочный характер большинства норм, закрепленных в федеральном законе, отсутствие конкретного механизма реализации положений закона.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» содержит более широкий перечень профилактических мероприятий, но по-прежнему отсутствует конкретика в механизме реализации каждого из них. Отсутствие четких механизмов реализации профилактических мероприятий может стать причиной злоупотреблений со стороны контрольно-надзорных органов, а также может привести к тому, что большинство профилактических мероприятий будет носить декларативный характер и не применяться на практике.

Одним из часто используемых и регламентированных профилактических мероприятий является выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Порядок составления и направления предостережений определен Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным

разнообразные негативные последствия, в том числе приостановление, лишение или отказ в выдаче аккредитации учебному заведению.

предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»¹. Как следует из названия, указанное Постановление регламентирует также порядок подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения.

В соответствии с ч. 4 ст. 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ Правительством РФ 26 декабря 2018 г. было издано Постановление № 1680 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами»² (далее – Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2018 г. № 1680). Указанный нормативный правовой акт, как следует из его названия, устанавливает требования, предъявляемые к реализации профилактических мер.

Названное постановление предусматривает обязательное ежегодное утверждение Программ профилактики нарушений обязательных требований. Указанная программа может из себя представлять как единый программный документ органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, так и совокупность подпрограмм профилактики нарушений по одному или нескольким видам государственного контроля (надзора), видам муниципального контроля» (п. 2 Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2018 г. № 1680). Программа профилактики нарушений утверждается ежегодно, до

¹ Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1239.

² Постановление Правительства РФ от 26.12.2018 г. № 1680 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами» // СЗ РФ. 2018. № 53 (Ч. II). Ст. 8709.

20 декабря текущего года. Программа профилактики нарушений состоит из нескольких частей:

1. Аналитическая часть;
2. План мероприятий по профилактике нарушений на один год и проект плана мероприятий по профилактике нарушений на последующие 2 года;
3. Отчетные показатели на один год и проект отчетных показателей на последующие 2 года.

Наибольший интерес в рамках проводимого диссертационного исследования вызывает вторая часть программы: «План мероприятий по профилактике нарушений на один год и проект плана мероприятий по профилактике нарушений на последующие 2 года».

Согласно п. 9 Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2018 г. № 1680 в плане мероприятий по профилактике нарушений содержится указание на мероприятия по профилактике нарушений, сроки (периодичность) их проведения, при необходимости место реализации, ответственные подразделения и (или) ответственные должностные лица органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля для проведения следующих основных мероприятий по профилактике нарушений:

а) размещение на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет») для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля перечней нормативных правовых актов, муниципальных нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, оценка соблюдения которых является предметом вида государственного контроля (надзора), вида муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов (далее – перечни нормативных правовых актов);

б) информирование юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;

в) регулярное обобщение практики осуществления видов государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля и размещение на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля в сети «Интернет» соответствующих обобщений.

Мониторинг официальных сайтов контрольно-надзорных органов дает не утешительную статистику: в 2019 г. осуществлялись программы профилактики на 2017–2019 ГГ. и 2018–2020 гг., утвержденные Минпромторгом России, Ространснадзором, Роспотребнадзором, Росздравнадзором, ФМБА России, Россельхознадзором, Рострудом, Ростехнадзором, Росприроднадзором, ФАС России, ФНС России, Росгидрометом¹.

У некоторых контрольно-надзорных органов указанные программы отсутствовали: Минобороны России, Минэкономразвития России, ФТС России, ФСБ России, ФСТЭК России, Росаккредитация. В подконтрольных МЧС России и Минкультуры России сферах деятельности указанные программы утверждены только на уровне территориальных управлений. Такое число контрольно-надзорных органов, не утверждающих программы профилактики, лишь подтверждает неутешительный вывод о том, что государственные органы не заинтересованы в развитии профилактического направления и не стремятся к выстраиванию диалога с предпринимательским сообществом, по-прежнему выбирая привычный механизм воздействия на подконтрольную среду в виде проведения проверок и обеспечения соблюдения обязательных требований предпринимателями только под угрозой наступления негативных последствий.

Несколько подробнее хотелось бы обратить внимание на мероприятие, проводимое в форме регулярного обобщения практики осуществления видов государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля,

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019. С. 101.

и размещение на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля в сети «Интернет» соответствующих обобщений.

Анализ официальных сайтов, к сожалению, лишь подтверждает вывод о том, что контрольно-надзорные органы не хотят уделять внимание профилактике нарушений обязательных требований.

Так, некоторые органы не следят за своевременным обновлением информации и не занимаются обобщением практики на протяжении нескольких лет. К примеру, официальная страница в сети «Интернет» Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций до июня 2021 г. содержала обобщение практики государственного контроля (надзора) только за 2017 г. В июне 2021 г. ведомство добавило обобщения практики за 2018–2020 гг.¹ Такое нерегулярное размещение обобщений практики нельзя оценивать как удовлетворительное.

Некоторые контрольно-надзорные органы размещают обзоры обобщений правоприменительной практики только за предыдущий год. Так, например, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования² на своем официальном сайте в сети «Интернет» в разделе «Профилактика нарушений обязательных требований» разместила только файл Word со ссылками на публичные обсуждения результатов правоприменительной практики за 2020 г. Такую практику нельзя оценить как положительную, в связи с тем, что у контролируемых лиц исчезает возможность самостоятельного анализа правоприменительной практики контрольно-надзорного органа в разрезе времени.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства России является, пожалуй, самым «неудачным» примером по реализации профилактических мероприятий. На сайте данного органа отсутствует раздел по профилактике нарушений обязательных требований, и соответственно регулярные

¹ Официальный сайт Роскомнадзора [Электронный ресурс] // URL: <https://rkn.gov.ru/p582/p984/> (дата обращения: 30.06.2022).

² Официальный сайт Росприроднадзора [Электронный ресурс] // URL: <https://rpn.gov.ru/activity/prevent-violation/report-public-discussions/> (дата обращения: 02.07.2022).

обобщения практики осуществления видов государственного контроля (надзора) также отсутствуют. Аналогичная ситуация с профилактическим направлением контрольно-надзорной деятельности на сайте Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Необходимо отметить, что результаты социального опроса, проведенного при подготовке диссертационного исследования среди должностных лиц контрольно-надзорных органов и предпринимателей, подтверждают, что главной проблемой административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности выступает отсутствие реальных профилактических мер. Так, 53 % опрошенных должностных лиц контрольно-надзорных органов, в чьи непосредственные обязанности входит проведение контрольно-надзорных мероприятий, высказали мнение, что в их работе за последние 4 года (с 2017 г., когда был взят курс на профилактическое направление) в значительной мере не произошло никаких перемен. 4 % из опрошенных признались, что затрудняются назвать профилактические мероприятия, закрепленные в законе.

Таким образом, результаты социологического опроса подтверждают негативный факт, что контрольно-надзорные органы в большинстве своем не заинтересованы в осуществлении активного внедрения в повседневную деятельность контрольно-надзорного органа профилактических мероприятий и смещение вектора организации контрольно-надзорной деятельности с карательного на выстраивание партнерских взаимоотношений с бизнесом.

Отдельного внимания заслуживают административные регламенты, которые, как уже было сказано, также выступают важными источниками административно-правового регулирования. Как утверждает В. И. Кузнецов, идея административной регламентации, то есть разработки и нормативного закрепления правил деятельности исполнительной власти, выкристаллизовывалась в ходе разработки теоретических и практических решений по проведению административной реформы¹.

¹ Кузнецов В. И. Административные регламенты. Юридические вопросы: научно-практическое пособие. М., 2010. С. 7.

Содержательный компонент юридического термина закреплён в постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹. Согласно п. 1 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) регламентом является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда, государственной корпорации, наделенных в соответствии с федеральным законом полномочиями по исполнению государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) (далее – органы государственного контроля (надзора), устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых органами государственного контроля (надзора) в процессе осуществления государственного контроля (надзора), который полностью или частично осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Подпункт 1 п. 4.1 Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований² определяет, что особенности организации и реализации соответствующих профилактических мероприятий определяются распоряжением контрольно-надзорного органа, устанавливающим порядок профилактической

¹ Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

² Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 г. № 61(11)) (вместе с «Требованиями к структурированию и размещению сведений о мерах профилактики нарушений обязательных требований на официальном сайте контрольно-надзорного органа», «Порядком составления и ведения перечня типовых нарушений обязательных требований», «Порядком установления контрольно-надзорными органами обстоятельств для обоснованного объявления предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований») // СПС «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.06.2022).

работы, а также, административным регламентом по исполнению государственной функции государственного контроля (надзора), муниципального контроля, или иным нормативным правовым актом.

Необходимо отметить, что до недавнего времени ключевое положение в системе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих профилактическое направление, занимали административные регламенты.

Большинство федеральных органов включили в свои административные регламенты положения, регулирующие особенности организации профилактических мероприятий, проводимых ими в рамках осуществления государственной функции по контролю и надзору. Таким образом, организовали правовое регулирование административных процедур указанного направления, например, МЧС России (приказ МЧС России от 07 июня 2016 г. № 312 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры»), Министерство экономического развития Российской Федерации (приказ Минэкономразвития России от 22 января 2020 г. № 33 «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством экономического развития Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования»), Министерство обороны Российской Федерации (приказ Министра обороны РФ от 23 сентября 2019 г. № 554 «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством обороны Российской Федерации федерального государственного энергетического надзора в Вооруженных Силах Российской Федерации»), Министерство культуры Российской Федерации (приказ Минкультуры России от 12 сентября 2019 г. № 1347 «Об утверждении

Административного регламента осуществления Министерством культуры Российской Федерации федерального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации)), Федеральное агентство по рыболовству (приказ Росрыболовства от 25 февраля 2020 г. № 94 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по осуществлению государственного надзора за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства)), Федеральное медико-биологическое агентство (приказ ФМБА России от 31 июля 2020 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по осуществлению государственного контроля за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов»)¹ и многие другие министерства, службы и агентства.

¹ См.: Приказ МЧС России от 07 июня 2016 г. № 312 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.04.2022); Приказ Минэкономразвития России от 22 января 2020 г. № 33 «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством экономического развития Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.04.2022); Приказ Министра обороны РФ от 23 сентября 2019 г. № 554 «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством обороны Российской Федерации федерального государственного энергетического надзора в Вооруженных Силах Российской Федерации)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.04.2022); Приказ Минкультуры России от 12 сентября 2019 г. № 1347 «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством культуры Российской Федерации федерального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.04.2022); Приказ Росрыболовства от 25 февраля 2020 г. № 94 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по осуществлению государственного надзора за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового

При этом необходимо отметить, что, несмотря на то, что большинство контрольно-надзорных органов приняли решение о необходимости регулирования порядка организации и реализации профилактических мероприятий с помощью административных регламентов, в связи с диспозитивностью способа правовой регламентации, закреплённого в Стандарте комплексной профилактики нарушений обязательных требований, некоторые (хотя указанные органы находятся в абсолютном меньшинстве) приняли решение издать иные нормативные правовые акты по данному вопросу.

В Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения при осуществлении функции по контролю в сфере медицинской деятельности руководствуются приказом Росздравнадзора от 10 июля 2020 г. № 5974 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности», при этом непосредственно вопросы профилактической деятельности урегулированы Приказом Росздравнадзора от 04 мая 2021 г. № 3881 «Об утверждении Ведомственной программы профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств и государственного контроля за обращением медицинских изделий».

Следующими, ключевыми среди подзаконных актов, на анализе которых необходимо остановиться более подробно, являются Положения об отдельных видах федерального государственного контроля (надзора).

Положение о видах государственного контроля (надзора) является ключевым видом подзаконного акта, выступающего источником административно-правового регулирования профилактического направления.

флота в районах промысла при осуществлении рыболовства») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.04.2022); Приказ ФМБА России от 31 июля 2020 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по осуществлению государственного контроля за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.04.2022).

На сегодняшний день¹ Правительством РФ утверждено 82 Положения о видах государственного контроля (надзора).

Положения о видах государственного контроля (надзора) имеют типовую структуру, которая в обязательном порядке включает в себя разделы, посвященные общим положениям, управлению рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного надзора, профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного надзора, непосредственно самому осуществлению государственного контроля (надзора), а также результатам контрольно-надзорного мероприятия и обжалованию решений органа государственного надзора, действий (бездействия) его должностных лиц. Кроме этого, обязательным приложением к Положению являются критерии отнесения объектов федерального государственного контроля к определенным категориям риска.

Кроме обязательных разделов, некоторые Положения содержат факультативные разделы, связанные с особенностями осуществления отдельного вида контроля. Так, например, Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения² содержит в себе раздел, регулирующий осуществление специального режима федерального надзора (постоянный рейд). Другой пример – Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации³, в тексте которого предусмотрен раздел VIII. Специальные режимы государственного контроля (надзора), включающие в себя мониторинг и постоянный рейд.

Обращая внимание непосредственно на регулирование профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, необходимо отметить, что

¹ По состоянию на 18.08.2022 г.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 28 (Ч. II). Ст. 5531.

³ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1064 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. III). Ст. 5440.

данные Положения конкретизируют порядок осуществления профилактической деятельности и раскрывают особенности проведения профилактических мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Так, например, Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности»¹ в разделе 3, регламентирующем профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, устанавливает периодичность утверждения программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, перечень профилактических мероприятий, проводимых Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, устанавливает сроки, порядок размещения обобщений правоприменительной практики, порядок объявления предостережения, требования предъявляемые к возражению контролируемого лица на указанное предостережение, порядок его направления в контрольно-надзорный орган, а также сроки, в течение которых возможно предоставление данного предостережения. Кроме этого, Положением предусмотрена более подробная регламентация проведения отдельных профилактических мероприятий, таких как консультирование, профилактический визит, устанавливаются обязательные случаи проведения профилактических визитов, например, в случае, если контролируемые лица приступают в течение одного года, предшествующего принятию решения о проведении обязательного профилактического визита, к осуществлению деятельности в сфере охраны здоровья (получивших лицензии, переоформивших лицензии в связи с осуществлением не указанных в ранее действовавшей лицензии работ и услуг, составляющих медицинскую деятельность, и (или) осуществлением медицинской деятельности по адресу, не указанному в лицензии (п.п. б) п. 35 Положения

¹ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1048 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности» // СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. III). Ст. 5426.

о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности.

В заключении настоящего параграфа диссертационного исследования необходимо отметить, что на систему правовых норм, образующих административно-правовое регулирование профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, не малозначительное влияние оказывают те социальные и экономические, а также политические процессы, возникающие в обществе и государстве. В настоящий момент продолжается гармонизация законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность, по средствам упразднения не актуальных обязательных требований, ликвидации дублирующихся полномочий разных органов исполнительной власти, а также путем выстраивания правового регулирования с учетом системы оценки и управления рисками.

Административно-правовое регулирование профилактического направления контрольно-надзорной деятельности расширяется путем внедрения новых профилактических мероприятий, а также посредством стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований хозяйствующими субъектами.

Кроме этого, современное административно-правовое регулирование профилактического направления должно выстраиваться при обязательной оценке эффективности работы контрольно-надзорных органов, с учетом Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности, разработанной Правительством РФ, в части предусматривающей необходимость размещения в публичном доступе обязательных актуальных и непротиворечивых требований во всех отраслях государственного контроля (надзора).

Учитывая вышеизложенное, автору диссертационного исследования представляется необходимым продолжение государством курса, взятого при разработке «регуляторной гильотины» на анализ обязательных требований, пересмотр действующих нормативных правовых актов, с учетом современных реалий, их систематизацию в отношении одного предмета регулирования.

Немаловажным мероприятием контрольно-надзорной деятельности, имеющим профилактическую направленность, является продолжение разработок стандартизованных проверочных листов для хозяйствующих субъектов.

Кроме этого, для усовершенствования административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований необходимо дальнейшее развитие правовой регламентации на уровне подзаконных актов. На сегодняшний день в нормативных источниках, регулирующих профилактическое направление контрольно-надзорной деятельности, урегулированы лишь основополагающие моменты, при этом отсутствует четкая регламентация по осуществлению профилактических мероприятий, по урегулированию взаимодействия между контрольно-надзорными органами и хозяйствующими субъектами в случае наличия несогласия с действиями контрольно-надзорных органов со стороны последних. Результатом отсутствия активной практической деятельности по реализации профилактических мероприятий контрольно-надзорными органами в совокупности с неразвитой нормативной правовой базой следует считать декларативный характер профилактических мер, а также замедление реализации административной реформы.

§ 3. Соотношение и взаимосвязь профилактики нарушений обязательных требований с другими видами мероприятий контрольно-надзорной деятельности

Профилактические мероприятия контрольно-надзорной деятельности невозможно рассматривать в отрыве от иных видов контрольно-надзорных мероприятий. При изучении рассматриваемой в данном параграфе проблемы и анализе положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля», а также положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» очевидным становится факт, что контрольно-надзорные органы обладают довольно обширным инструментарием, с помощью которого осуществляют свою деятельность.

При этом важно отметить, что в нормативном правовом регулировании контрольно-надзорных мероприятий произошли серьезные изменения в системе указанных мероприятий, и, следовательно, во взаимосвязи с профилактическими мероприятиями.

Прежде чем давать подробную характеристику взаимосвязи контрольно-надзорных мероприятий и профилактических мероприятий, необходимо рассмотреть вопрос соотношения понятий «контрольно-надзорные мероприятия», «контрольно-надзорные действия», «контрольно-надзорные меры».

Раскрывая понятие «контрольно-надзорные действия», стоит отметить, что понятие «действие», может интерпретироваться по-разному. Так «действие – это преднамеренная опосредованная активность, направленная на достижение осознаваемой цели; основной структурный компонент деятельности»¹ или «результат проявления деятельности чего-нибудь, влияние, воздействие»². Как справедливо отмечает Ю. Н. Никонова, действие как единичный акт деятельности представляет собой определенную активность, которая вызвана необходимостью достижения поставленной цели. Каждое действие – это отдельная единица в структуре деятельности, а потому имеет свое место и функциональное предназначение³.

Понятие «мероприятие» согласно словарю С. И. Ожегова – это совокупность действий, объединенных одной общественно значимой задачей.

¹ Национальная психологическая энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <https://vocabulary.ru/termin/deistvie.html> (дата обращения: 10.05.2022).

² Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1986. 797 с.

³ Никонова Ю. Ш. О содержании средств, используемых в контрольно-надзорной деятельности // Научно-практические исследования. 2019. № 8-8 (23). С. 58–60.

Под «мерами» понимается средство для осуществления чего-либо, мероприятие.

Говоря непосредственно о контрольно-надзорных действиях, стоит отметить, что, регулирующий ранее контрольно-надзорную деятельность Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не содержит в себе специальных норм и отдельных статей, посвященных контрольно-надзорным действиям.

Названный федеральный закон лишь в ч. 5 ст. 2 содержит дефиницию «мероприятие по контролю», при этом необходимо отметить, что содержащаяся в нем формулировка достаточно абстрактна и содержит в себе как и описание контрольно-надзорных действий, так и контрольно-надзорных мероприятий, при этом отсутствует конкретная система контрольно-надзорных мероприятий. Так, законодатель к мероприятиям по контролю относит действия субъектов, обладающих властными полномочиями в сфере контрольно-надзорной деятельности, либо лиц, содействующих в проведении контрольных мероприятий (такие как эксперты и экспертные организации) в случае проведения контрольных мероприятий, требующих специальных знаний, к которым законодатель относит рассмотрение документов подконтрольного лица, по осмотру и обследованию используемых указанными лицами производственных объектов и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, плановых (рейдовых) осмотров, обследований особо охраняемых природных территорий, лесных участков, охотничьих угодий, земельных участков, акваторий водоемов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, транспортных средств в процессе их эксплуатации, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или)

требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.

Указанная дефиниция охватывает перечень действий, осуществляемых в процессе реализации мероприятий по контролю и надзору, а также перечень лиц, уполномоченных на проведение мероприятий по контролю.

Совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, образует содержание проверки.

В новом базовом законе, посвященном контрольно-надзорной деятельности, — Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» законодатель разграничил контрольно-надзорные мероприятия и контрольно-надзорные действия.

Так, контрольно-надзорные действия рассматриваются в главе 14 и включают в себя: осмотр (ст. 76), досмотр (ст. 77), опрос (ст. 78), получение письменных объяснений (ст. 79), истребование документов (ст. 80), отбор проб (образцов) (ст. 81), инструментальное обследование (ст. 82), испытание (ст. 83), экспертиза (ст. 84), эксперимент (ст. 85).

Контрольно-надзорным мероприятиям посвящена глава 12 указанного закона, а сама система определена в ст. 56, содержащей в ч. 2 контрольно-надзорные мероприятия с непосредственным взаимодействием с контролируемым лицом: 1) контрольная закупка; 2) мониторинговая закупка; 3) выборочный контроль; 4) инспекционный визит; 5) рейдовый осмотр; 6) документарная проверка; 7) выездная проверка. В ч. 3 ст. 56 указаны контрольно-надзорные мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом: 1) наблюдение за соблюдением обязательных требований; 2) выездное обследование.

Кроме этого, в указанной статье содержится прямой запрет на проведение контрольно-надзорных мероприятий в иных, не предусмотренных названной статьей, формах.

Стоит отметить, что учеными предприняты попытки систематизации всех контрольных мероприятий, используемых контрольно-надзорными органами.

Так, Л. А. Тихомирова выделяет 3 группы контрольных мероприятий: непосредственно проверки, мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами.

К первой группе Л. А. Тихомирова относит следующие виды и формы мероприятий по контролю:

- плановые проверки;
- внеплановые проверки;
- выездные проверки;
- документарные проверки;
- совместные плановые проверки;
- плановые проверки членов саморегулируемой организации;
- предварительная проверка.

К мероприятиям по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями Л. А. Тихомирова относит:

- плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств в соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ;
- административные обследования объектов земельных отношений;
- исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга в порядке, установленном законодательством РФ;

– измерение параметров функционирования сетей и объектов электроэнергетики, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи, включая параметры излучений радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения, в порядке, установленном законодательством РФ;

– наблюдение за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы;

– наблюдение за соблюдением обязательных требований при размещении информации в сети «Интернет» и средствах массовой информации;

– наблюдение за соблюдением обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, которая предоставляется такими лицами (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ или может быть получена (в том числе в рамках межведомственного информационного взаимодействия) органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля без возложения на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязанностей, не предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ;

– другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами.

И последняя группа, которую выделяет автор – это мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами:

– размещение на официальных сайтах в сети «Интернет» для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля перечней

нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов;

– информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами. В случае изменения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля подготавливают и распространяют комментарии о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, внесенных изменений в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендации о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;

– регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и размещение на официальных сайтах в сети «Интернет» соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений;

- выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- контрольная закупка¹.

Ю. Ш. Никонова в системе контрольно-надзорной деятельности выделяет следующие виды форм и методов государственного контроля (надзора): проверки, мероприятия по контролю, мероприятия по профилактике, мероприятия по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, обследования и осмотры, отбор образцов, исследования, испытания и измерения, контрольные закупки, проведение экспертиз и расследований².

Под формами осуществления контроля И. Б. Лагутин выделяет контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, такие как ревизия, проверка, экспертиза, мониторинг, аудит эффективности, стратегический аудит³.

Интересную позицию высказывает А. И. Стахов, который рассматривает указанные мероприятия как административные процедуры, в рамках осуществления которых органы государственного контроля и надзора, возбуждают и разрешают по существу две специфические категории административных дел: 1) контрольно-наблюдательные дела, связанные с организацией проверок юридических и физических лиц, предупреждением нарушений обязательных требований; 2) дела о нарушениях обязательных требований, связанные с выявлением и устранением в ходе проверок нарушений обязательных требований, в том числе путем выдачи разнообразных предписаний, а также принятия иных мер по восстановлению нарушенного правового положения и устранению причиненного вреда.

¹ Тихомирова Л. А. Все о проверках и результатах проведения мероприятий по контролю. Основные способы и формы защиты прав предпринимателя при проведении проверок // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.10.2021).

² Никонова Ю. Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3 (41). С. 23.

³ Лагутин И. Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 469 с.

В рамках обозначенных административных дел органы государственного контроля и надзора по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению нарушений обязательных требований в качестве основных средств административного воздействия применяют меры административно-правового ограничения и принуждения, которые в обобщенном виде можно назвать, к примеру, административно-правовыми контрольно-надзорными мерами. Ими являются: направление уведомления о предстоящей проверке, объявление проверяемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, истребование и рассмотрение документов проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведение осмотра и обследования используемых проверяемыми лицами производственных объектов, отбор образцов продукции, проведение их исследований, испытаний, выдача проверяемым лицам предписаний об устранении нарушений обязательных требований, приостановление действия лицензии, выданной проверяемому лицу, и др.

Одна часть административно-правовых контрольно-надзорных мер по своей целенаправленности является профилактической, превентивной (предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований). Другая часть выделяемых административно-правовых мер образует пресекаательно-восстановительный комплекс (выдача проверяемым лицам предписаний об устранении нарушений обязательных требований, приостановление действия лицензии, выданной проверяемому лицу)¹.

Ряд ученых, например, К. А. Савинов², М. Л. Баранов³ такие мероприятия государственного контроля, как мониторинг, инспектирование, проверку, ревизию, экспертизу относят к формам контрольно-надзорной деятельности.

¹ Стахов А. И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 4–8.

² Савинов К. А. К вопросу о формах государственного контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2009. № 3. С. 8–10.

³ Баранов М. Л. Юридическая природа и формы государственного контроля // Административное и муниципальное право. 2011. № 10 (46). С. 80–84.

В то же время Э. Л. Лещина¹, Ю. С. Смородинова² считают инспектирование, проверку, осмотр, анализ, ревизию, экспертизу методами государственного контроля.

А. З. Завалунов применительно к контрольно-надзорной деятельности исполнительной власти формами государственного контроля называет проверку, инспектирование, ревизию, экспертизу, мониторинг³. Развивая данный подход, Д. Б. Алексеев⁴ предлагает этот перечень дополнить такими формами, как регистрация, сертификация, аттестация, аккредитация, лицензирование.

Мониторинг, по мнению Д. А. Смирнова и В. А. Мельниковой⁵, является тождественным понятиям и выступает и формой, и методом.

По мнению автора настоящего диссертационного исследования, содержащиеся в законе контрольно-надзорные мероприятия являются формами контрольно-надзорной деятельности, тогда как контрольно-надзорные действия являются средствами, с помощью которых реализуются контрольно-надзорные мероприятия, и, исходя из толкования термина мероприятия как совокупности действий, объединенных одной общественно значимой задачей, можно сказать, что категория «контрольно-надзорные мероприятия» является общей по отношению к контрольно-надзорным мерам и контрольно-надзорным действиям.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в перечисленных точках зрения профилактике не уделено должного внимания. По мнению автора это связано с рядом причин. Во-первых, профилактика относительно иных форм и методов контрольно-надзорной деятельности является самым «молодым» явлением. Именно с этим связано отсутствие доктринальных исследований и закрепление

¹ Лещина Э. Л. Курс лекций по административно-процессуальному праву: учеб. пособие / под общ. ред. В. И. Майорова. Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД России, 2009. С. 108–109.

² Смородинова Ю. С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 304–309.

³ Завалунов А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 128.

⁴ Алексеев Д. Б. Система государственной контрольной деятельности // Административное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 1132.

⁵ Смирнов Д. А., Мельникова В. А. Мониторинг как форма государственного финансового контроля // Гуманитарные и юридические исследования. 2016. № 4. С. 165–174.

нормативно-правового статуса указанного мероприятия. Во-вторых, это связано с общей политикой государства и реализацией реформы контрольно-надзорной деятельности, которая до недавнего времени носила карательный характер, а выстраивание диалога с бизнесом не выступало целью контрольно-надзорной деятельности.

По нашему мнению, профилактика нарушений обязательных требований является самостоятельной формой контрольно-надзорной деятельности, обладающей своими целями и методами и тесно взаимосвязанной с иными формами контрольно-надзорной деятельности (проверками, мониторингом, обследованиями, осмотрами, отборами образцов, исследованиями, испытаниями и измерениями, контрольными закупками, проведением экспертиз).

Говоря о профилактике нарушений обязательных требований как самостоятельной форме контрольно-надзорной деятельности, необходимо дать определение, что понимается под формой контрольно-надзорной деятельности. Под формой контроля обобщенно можно понимать внешне выраженное действие конкретного государственного органа, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия¹.

На существующем этапе развития государства можно говорить о том, что профилактические мероприятия хоть и взаимосвязаны с иными мероприятиями контрольно-надзорной деятельности, но находятся в достаточно обособленном положении по отношению к остальным мероприятиям контрольно-надзорной деятельности в связи с тем, что преследуют разные цели. Представляется, такое взаимодействие мероприятий ошибочным.

«В общественном сознании и в сознании некоторых должностных лиц сложилось отношение к надзорно-контрольной деятельности исключительно как к способу выявления правонарушений, злоупотреблений и недостатков. К сожалению, именно упомянутые идеи оказались в основе правового регулирования и организации существующего правового механизма контрольно-

¹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 191–194.

надзорной деятельности. Именно на реализацию вышеназванных идей в качестве основных целей контрольно-надзорной деятельности нацелены соответствующие должностные лица, причем не только государственные (муниципальные), но и корпоративные»¹.

Такое восприятие контрольно-надзорной деятельности, к сожалению, имеет место быть. До реформы контрольно-надзорной деятельности, которая начата в 2016 г., контрольно-надзорными органами проводилось огромное количество проверок ежегодно. Однако в последние годы отмечается положительная динамика, так об этом говорят данные, представленные на официальном сайте Государственной информационной автоматизированной системы «Управление» (Приложение 1)².

При этом, несмотря на изменения в количестве проводимых проверок как основной формы реализации контрольно-надзорной деятельности, необходимо отметить, что профилактические мероприятия не занимают то важное и ключевое место в контрольно-надзорной деятельности, которое они должны занимать. Об этом свидетельствуют, например, данные соцопроса, результаты которого приведены в докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2019 г.

Так, в марте 2019 г. служба специальной связи и информации ФСО России провела социологический опрос с целью оценить влияние административной среды на развитие бизнеса в РФ. Согласно результатам опроса, две трети респондентов (66,5 %) негативно оценивают ситуацию с защитой прав и законных интересов предпринимателей: 50,1 % опрошенных полагают, что эти права защищены недостаточно, а 16,4 % опрошенных отметили, что абсолютно не защищены.

Практически половина респондентов (49,1 %) считает, что за последний год ситуация с защитой прав и законных интересов предпринимателей ухудшилась.

¹ Гейвандов Я. А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 5-6. С. 188.

² Сводные статистические сведения о контрольно-надзорной деятельности // Государственная информационная автоматизированная система «Управление» [Электронный документ]. URL: <http://gasu.gov.ru/> (дата обращения: 01.05.2022).

Это произошло как из-за действий чиновников (6,4 %) и постоянных изменений правил (17,1 %), так и из-за растущих затрат при ведении бизнеса (25,6 %). Кроме того, предприниматели отметили, что только 29 % опрошенных посещали мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований, проводимые контрольно-надзорными органами. При этом 50 % респондентов, участвовавших в этих мероприятиях, разочаровалась в них¹.

В 2020 г. ситуация, согласно докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2020 г.², несмотря на взятый на профилактическое направление курс, не улучшилась, а даже ухудшилась. Согласно результатам опроса, 42,7 % респондентов считает, что за последний год административная нагрузка на их бизнес увеличилась, и только 5,7 % респондентов отметили снижение давления на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов. Профилактические мероприятия посещали 30 % предпринимателей, при этом уровень разочаровавшихся в них остался неизменным по сравнению с 2019 г. и составил половину от опрошенных предпринимателей.

В современных условиях было бы неверно контрольно-надзорную деятельность рассматривать исключительно как средство ограничения, предупреждения, выявления, пресечения и/или наказания неправомерного поведения.

Контрольно-надзорная деятельность, по мнению автора, должна ставить своей целью обеспечение законных интересов прав граждан и государства. Предпочтительнее, если законность получается обеспечить на этапе профилактических мероприятий, так как это приводит к ряду неоспоримых преимуществ.

Именно должностные лица контрольно-надзорных органов должны в первую очередь выстраивать диалог между подконтрольными субъектами и государством

¹ Приложение к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2019 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/5.pdf> (дата обращения: 07.07.2022).

² Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2020 г. [Электронный ресурс] // URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html (дата обращения: 07.07.2022).

в лице контрольно-надзорных органов. Низкий уровень участия представителей предпринимательского сообщества в профилактической деятельности свидетельствует о том, что на современном этапе уровень реализации профилактического направления нельзя оценивать как удовлетворительный. Предприниматели по-прежнему чувствуют и административное давление на бизнес, и отсутствие заинтересованности контрольно-надзорных органов в выстраивании диалога, и изменения «карательной модели» контрольно-надзорной деятельности.

Существенные изменения произошли в системе контрольно-надзорных мероприятий в связи с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Самое главное изменение, касающееся системы контрольно-надзорных мероприятий, заключается в том, что проверка перестала быть ключевым мероприятием, осуществляемым контрольно-надзорным органом. Кроме того, в названном законе отдельно выделены контрольно-надзорные мероприятия, профилактические мероприятия и контрольно-надзорные действия.

Наибольший интерес, с точки зрения взаимодействия с профилактическими мероприятиями, представляют контрольные (надзорные мероприятия), осуществляемые без взаимодействия с подконтрольными субъектами.

Так, согласно ст. 74 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» под наблюдением за соблюдением обязательных требований (мониторингом безопасности) понимается анализ данных об объектах контроля, имеющих у контрольного (надзорного) органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах.

Данное мероприятие не является новым, было закреплено в ст. 8.3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических

лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Указанное надзорное мероприятие имеет тесную связь с профилактическими мероприятиями, проводимыми контрольно-надзорными органами, так как преследует схожие цели, а именно выявление фактов причинения вреда (ущерба) или возникновения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Кроме этого, в результате мониторинга безопасности должностное лицо контрольно-надзорного органа наделен полномочиями по принятию решений, указанных в ч. 3 ст. 74 от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, различного характера, в том числе и профилактического – выдаче предостережения.

Однако стоит отметить, что сложившаяся в ходе реализации положений Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ судебная практика по осуществлению наблюдения за соблюдением обязательных требований свидетельствует о том, что в практической деятельности контрольно-надзорные органы следуют «привычному вектору», и последующим шагом, после проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований, как правило, выступает проведение проверок и выдача предписаний¹. Правоприменительная практика по новому базовому закону о государственном контроле(надзоре) и муниципальном контроле на сегодняшний день не сформирована, и хочется надеяться, что практика «нового» закона будет складываться с учетом акцента на профилактическое направление контрольно-надзорной деятельности.

Построение эффективной контрольно-надзорной деятельности возможно только в случае, если все мероприятия, проводимые контрольно-надзорными органами, будут являться частями единой системы, а не являться самостоятельными направлениями, которые не имеют тесной взаимосвязи между собой.

¹ Официальная база решений Арбитражных судов [Электронный ресурс] // URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.03.2022).

При этом акцент и смещение вектора контрольно-надзорной деятельности в сторону профилактической работы дает ряд очевидных преимуществ для организации контрольно-надзорной деятельности.

Во-первых, качественное проведение профилактических мероприятий улучшает качество последующей контрольно-надзорной деятельности.

Во-вторых, проведение профилактических мероприятий снижает финансовые затраты на проводимые в дальнейшем контрольно-надзорные мероприятия. Снижение финансовых издержек происходит как со стороны контрольно-надзорных органов, так и со стороны субъектов предпринимательской деятельности. Уменьшается количество «контролеров»; так, с 2010 г. их число уменьшилось практически в два раза. Конечно, здесь можно отметить и небольшой негативный момент. В связи со снижением финансовых затрат и вероятность сокращения численности сотрудников, что может способствовать увеличению уровня безработицы.

В-третьих, невозможно не отметить тот факт, что изменение курса контрольно-надзорной деятельности в РФ с приоритета карательной функции на профилактическую стимулирует развитие предпринимательской деятельности, улучшает экономическую обстановку в РФ. Так, предпринимательское сообщество не раз отмечало, что изменения в контрольно-надзорной деятельности делают их жизнь легче, а взаимодействие с контрольными органами становится более понятным и продуктивным.

Аналогичной позиции придерживаются С. М. Зырянов и А. В. Калмыкова, указывая, что вывод логически следует из того очевидного обстоятельства, что проведение профилактических мероприятий должно оказать превентивное воздействие на объекты контроля (надзора), обеспечить добровольное исполнение ими обязательных требований. Проводимые затем или независимо от профилактических мероприятий проверки должны быть направлены на выявление злостных нарушителей, не поддающихся профилактическому воздействию, либо

должны гарантировать строгое соблюдение обязательных требований на опасных, высокорисковых объектах¹.

Также можно согласиться с мнением С. В. Воронковой о том, что эффект от реализации полномочий в сфере профилактики нарушений обязательных требований может быть значительным в нескольких случаях: 1) повышения уровня доверия подконтрольных субъектов и увеличения числа подконтрольных субъектов, вовлеченных в регулярное взаимодействие с надзорными органами; 2) увеличения числа подконтрольных субъектов, включенных в категорию низкого риска и освобожденных от проверок; 3) минимизации ресурсных затрат всех участников контрольно-надзорной деятельности за счет снижения административного давления; 4) четкого дифференцирования случаев, в которых допустимо, целесообразно и максимально эффективно объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований².

В связи с тем, что профилактика нарушений обязательных требований является составной частью контрольно-надзорной деятельности, значение профилактики нарушений обязательных требований возможно оценить только при условии анализа избранных показателей в динамике за несколько лет с охватом периода, когда профилактические мероприятия не осуществлялись. Результаты профилактической деятельности должны «накладываться» на результаты контроля (надзора) в целом.

Возвращаясь к вопросу о связи и взаимодействии профилактики нарушений обязательных требований с иными мероприятиями контрольно-надзорной деятельности, необходимо указать, что существуют и принципиальные отличия – это различные последствия для субъектов предпринимательской деятельности. При этом важно понимать, что отсутствие негативных последствий от проведения превентивных мероприятий для контролируемых лиц не должно служить способом

¹ Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–66.

² Воронкова С. В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: Административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 184.

избегания ответственности за противоправное поведение для недобросовестных субъектов. Профилактическая деятельность должна помогать выстраивать партнерские отношения между государством в лице контрольно-надзорных органов и контролируемых лиц, однако не должна мешать пресечению правонарушений и подменять собой иные контрольно-надзорные мероприятия, и в случае грубого нарушения обязательных требований должна существовать возможность применения иных контрольно-надзорных мероприятий, влекущих для лица негативные последствия.

Подводя итог настоящему параграфу, стоит отметить, что принципиальным моментом в вопросе взаимосвязи контрольно-надзорных мероприятий и профилактики нарушений обязательных требований выступает вопрос последствий, наступающих для подконтрольных субъектов. Профилактические мероприятия, как правило, не предвещают для подконтрольных субъектов негативные последствия, что принципиально отличает их от иных контрольно-надзорных мероприятий, в результате проведения которых подконтрольный субъект может быть привлечен к административной ответственности, что негативно сказывается на хозяйственной деятельности поднадзорного лица.

По мнению автора диссертационного исследования, профилактические мероприятия должны выступать частью всего массива контрольно-надзорных мероприятий, а не выступать в качестве отдельного самостоятельного института. Кроме этого, для эффективной и последовательной реализации всех инструментов, имеющихся в арсенале должностных лиц контрольно-надзорных органов, необходимо обеспечение высокого профессионализма указанных должностных лиц, их заинтересованность в реализации профилактических мероприятий не только в рамках «минимума», закрепленного в федеральном законодательстве, но и активное использование специальных профилактических мер с учетом особенностей поднадзорной среды. Для обеспечения эффективного взаимодействия превентивных мер и иных мер контрольно-надзорной деятельности также необходимо использование определенных организационных мер в работе контрольно-надзорных органов. В результате опроса, проведенного

при подготовке настоящего диссертационного исследования, стало известно, что в некоторых органах исполнительной власти контрольно-надзорные мероприятия проводятся одними должностными лицами (инспекторами отделов контрольно-надзорной деятельности), а профилактические мероприятия (например, такие как ежегодное обобщение правоприменительной практики, информирование) осуществляются не профильными отделами (статистики, кадров и другими). По нашему мнению, такое распределение должностных обязанностей может идти во вред и снижать качество проведения профилактических мероприятий, а также способствовать организации профилактической работы только на «бумаге», без реальной заинтересованности должностным лицом в качестве контрольно-надзорных органов. Контрольно-надзорные и профилактические мероприятия должны проводиться одними и теми же должностными лицами органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями.

Глава 2. Особенности осуществления и совершенствование профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорными органами

§ 1. Реализация полномочий контрольно-надзорными органами исполнительной власти по профилактике нарушений обязательных требований

Одним из ключевых элементов государственного управления выступает деятельность органов исполнительной власти в различных сферах жизнедеятельности. Эффективность деятельности аппарата публичной власти, ее слаженность во многом зависят от правильного определения компетенции органов, их структурных подразделений, должностных лиц¹.

Парадоксальным образом основная «атомарная» единица государственного управления – полномочие органа исполнительной власти и в Российской Федерации, и за рубежом не имеет устоявшегося определения ни в нормативной базе, ни в научных публикациях².

В советский период, в основном, наука административного права проводила разработки вопросов компетенции и функций органов государственного управления. Ц. А. Ямпольская, рассматривая статус органа государственного управления, особо выделила такой элемент как властное полномочие³.

Вопрос о соотношении функций и компетенции органов управления длительное время был предметом дискуссий административно-правовой науки. По

¹ Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 46–60.

² Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 109–125.

³ Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. М.: Изд-во АН СССР, 1954. С. 97.

мнению И. Л. Бачило, функции, входя составной частью в компетенцию органа, определяют, «что» делает орган. Осуществляя определенные ему функции и полномочия, он реализует свою компетенцию, действует в соответствии с ней и в ее пределах¹.

Н. М. Конин определяет полномочия как один из четырех обязательных элементов компетенции органа государственной власти наряду с целями и задачами деятельности органа, функциями управления, организационными и правовыми формами и методами деятельности. По его мнению, права и обязанности (или полномочия, правомочия) отражают, закрепляют и показывают пределы участия управляющего субъекта в осуществлении той или иной функции управления².

Ю. А. Тихомиров указывает, что, будучи сложным явлением, компетенция состоит из элементов двоякого рода. К ним относятся: 1) нормативно установленные цели; 2) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; 3) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий³.

Д. Н. Бахрах отмечает, что компетенция состоит из двух обязательных элементов: властных полномочий и подведомственности, то есть определения предметов, объектов, на которые распространяется власть субъекта, которыми он ведает⁴.

Б. В. Россинский дает следующее определение термину полномочия – это «право органа или должностного лица осуществлять определенные юридические действия, издавать обязательные для исполнения гражданами или организациями предписания, устанавливать запреты, осуществлять юрисдикционные функции»⁵.

¹ Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юридическая литература, 1976. С. 54.

² Конин Н. М. Административное право России: учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 73–74.

³ Тихомиров Ю. А. Теория компетенций. М.: Юринформцентр, 2004. С. 55–56.

⁴ Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 46–60.

⁵ Административное право. Словарь-справочник: учебное пособие для вузов / Б. В. Россинский. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 270.

По мнению Т. Я. Хабриевой, А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова, функцией органа исполнительной власти можно считать нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом власти в определенной сфере деятельности¹. То есть, в отличие от полномочия, которое является юридической формой, функция относится к управленческим понятиям и указывает на содержание деятельности.

При этом необходимо отметить, что устоявшегося легального определения понятия «полномочия» на сегодняшний день нет.

В нормативных правовых актах, устанавливающих полномочия конкретных органов и их должностных лиц, используются различные формулировки: «собственно полномочия ведомства», «вопросы ведения», «государственные функции», «государственные услуги», «правомочия», «административные действия», «обязанности», «полномочия должностного лица органа», «права должностного лица органа».

В Федеральном конституционном законе от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² также преимущественно используется термин «полномочие», а не «функция». Понятие «функция» употребляется только в контексте нормы о том, что Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти (ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В контексте регулирования осуществления какой-то конкретной деятельности законодательные акты синонимично употребляют понятия «функция» и «полномочие». Формулировки в законодательных актах о том, что уполномоченный орган «осуществляет функции(ю)» или «осуществляет полномочие(я)», не имеют никакого различия в их нормативном значении.

¹ Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3–23.

² Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

Встречаются также формулировки в отношении уполномоченного органа, что он «осуществляет функции и полномочия».

Таким образом, основное значение понятий «функция» и «полномочие» в нормативном поле практически одинаково, и данные понятия часто используются синонимично.

Однако, говоря непосредственно о классификации функции органов исполнительной власти, стоит обратиться к Указу Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹. Значение указанного нормативного правового акта в рассматриваемом вопросе сложно переоценить, и на сегодняшний день названный документ, является единственным нормативным правовым актом, содержащим в себе классификацию функций органов исполнительной власти. Государственные функции (полномочия) в указанном акте делятся на функции по принятию нормативных правовых актов, функции по контролю и надзору, функции по управлению государственным имуществом, функции по оказанию государственных услуг.

В административно-правовой науке существуют иные классификации полномочий органов исполнительной власти. Так И. Л. Бачило, М. А. Лапина и Д. В. Карпухин подразделяют полномочия по критерию поставленных задач на: распорядительные; регулирующие; организационно-контрольные; исполнительские².

В контексте вопросов законности и степени автономии органов власти при исполнении собственных полномочий выделяют две основные группы полномочий:

– императивные (связанные) полномочия, которые жестко связаны с нормами законов;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпухин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 12–22.

– дискреционные полномочия (полномочия по усмотрению), при реализации которых ведомство вправе выбрать по своему усмотрению любое допускаемое законом решение¹.

В рамках настоящего диссертационного исследования отдельного внимания заслуживают полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора).

Согласно ст. 4 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля относятся:

– формирование и проведение на территории РФ единой государственной политики в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе в области обеспечения прав граждан, организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

– организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора);

– иные полномочия в соответствии с указанным федеральным законом, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в соответствии с другими федеральными законами.

Справедливо замечание ученых о том, что законодательство о контроле и надзоре крайне сложное и противоречивое, оно не стыкуется по многим параметрам с теоретическими разработками ученых-юристов², при этом имеет сложную организационную структуру, затрудняющую выделение общих критериев классификации полномочий контрольно-надзорных органов. Как правило, систематизировать контрольно-надзорные полномочия, выделить их

¹ Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: учебное пособие / А. Н. Козырин, Е. К. Глушко, М. А. Штатина; под ред. А. Н. Козырина; Гос. ун-т Высшая школа экономики. М.: ТЕИС, 2006. 287 с.

² Мартынов А. В. Развитие новых форм и методов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С. 10–27.

особенности возможно в зависимости от той сферы общественных отношений, в которых они реализуются.

При этом важно отметить, что независимо от сферы, в которой реализуются полномочия субъектов государственного контроля, они обусловлены необходимостью создания адекватной системы организации государственного контроля (надзора), исходя из экономического развития страны и стоящих перед государством целей в конкретный исторический период: минимизация проверочных мероприятий, внедрение риск-ориентированного подхода, повышение результативности деятельности контрольно-надзорных органов, усиление профилактической составляющей¹.

Отдельного внимания в рамках настоящего диссертационного исследования заслуживают полномочия в профилактической деятельности контрольно-надзорных органов.

Профилактика нарушений обязательных требований осуществляется должностными лицами государственных органов, а также органами местного самоуправления на всех трех уровнях (федеральный, уровень субъектов, муниципальный). Значимую роль при профилактике нарушений обязательных требований играют органы государственной власти субъектов РФ. Высокая динамика развития общественных отношений требует определенной гибкости в решении вопросов, связанных с полномочиями органов исполнительной власти

¹ Направления реформирования контрольно-надзорной сферы установлены в следующих стратегических документах: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 г. № 12 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых будут реализованы мероприятия приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности», утв. протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 г. № 3 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 г. № 7 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утв. Правительством РФ 29.05.2019 г. № 4714п-П36 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» и др.

региона, так как субъектам РФ могут передаваться как федеральные полномочия, так и полномочия из сферы совместного ведения¹.

При этом профилактические полномочия контрольно-надзорных органов и их должностных лиц содержатся в различных нормативных правовых актах разной юридической силы. Приведем несколько примеров. В ст. 53.2 Федерального закона от 08 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»² законодатель выделяет следующие полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании:

- разработка и реализация государственной политики в указанной сфере;
- научно-методическое обеспечение в области профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- ведение пропаганды здорового образа жизни и нетерпимого отношения к незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- выявление причин и условий незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и принятие мер по устранению таких причин и условий;
- установление единой государственной статистической отчетности в области функционирования системы профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;
- разработка и реализация долгосрочных (федеральных) целевых программ и ведомственных программ, направленных на осуществление мероприятий в сфере

¹ Зырянов С.М. Проблемы определения сущности и содержания контроля за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации [Электронный ресурс] // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. С. 49.

² Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

– а также осуществление иных установленных законодательством РФ полномочий.

Другой пример. В ст. 8 Федерального закона от 23 июня 2016 г. №182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹ к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений законодатель относит:

– выработку государственной политики в сфере профилактики правонарушений и обеспечение ее реализации;

– осуществление нормативно-правового регулирования в сфере профилактики правонарушений;

– создание ведомственных координационных органов в сфере профилактики правонарушений, и осуществление координационной деятельности по профилактике правонарушений в подведомственных органах и организациях;

– обеспечение взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений;

– а также иные полномочия, предусмотренные законодательством.

В качестве примера подзаконных нормативных правовых актов, определяющих полномочия в сфере профилактической деятельности органов исполнительной власти, можно указать Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1090 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий»)²,

¹ Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1090 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий») // СЗ РФ. 2021. № 28 (Ч. I). Ст. 5520.

согласно которому в полномочия должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере природопользования входит осуществление полномочий государственного контроля (надзора), в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий. Кроме этого, указанное Постановление содержит в себе нормы, определяющие перечень профилактических мероприятий и порядок их осуществления.

Еще одним источником, регулирующим полномочия в сфере профилактической деятельности федеральных органов исполнительной власти, являются приказы. Так, например, приказ ФСО России от 30 сентября 2021 г. № 148 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на объектах органов государственной охраны и в организациях, находящихся в ведении Федеральной службы охраны Российской Федерации»¹, согласно п. 15 которого инспекторы, главный государственный инспектор ФСО России по пожарному надзору и его заместитель наделены различными полномочиями при осуществлении государственного надзора, включая проведение профилактических мероприятий.

Однако полномочия, указанные в различных нормативных правовых актах, на первый взгляд, по своей правовой природе, дублируют полномочия, указанные в базовом законе о контрольно-надзорной деятельности – Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Но есть существенные отличия, о которых необходимо сказать.

Так, как отмечается в п. 3.2 Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, должностным лицам органов исполнительной власти при организации профилактической работы, необходимо учитывать специализацию соответствующего правового регулирования

¹ Приказ ФСО России от 30.09.2021 г. № 148 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на объектах органов государственной охраны и в организациях, находящихся в ведении Федеральной службы охраны Российской Федерации» (зарег. в Минюсте России 01.12.2021 г. № 66177) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и понимать, что специальной нормативно-правовой основой профилактического направления деятельности органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля служат только федеральный закон № 248-ФЗ и издаваемые в соответствии с ним правовые акты.

Отдельно отмечается, что проводимая контрольно-надзорными органами профилактика нарушения обязательных требований не регламентируется Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

У этого федерального закона особый предмет, особые субъекты профилактического воздействия, особые цели и специфические меры профилактики, релевантные деятельности правоохранительных органов.

Хотя в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и указано, что предметом его регулирования являются общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений в РФ, изучение данного закона позволяет однозначно понять, что речь идет об общественных отношениях, складывающихся в основном в сфере социального воспитания человека с целью предупреждения в будущем совершения им преступлений, административных проступков и антиобщественного поведения в целом.

Система профилактических мер, установленная Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» включает в себя: 1) правовое просвещение и правовое информирование; 2) профилактическую беседу; 3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; 4) профилактический учет; 5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; 6) профилактический надзор; 7) социальную адаптацию; 8) ресоциализацию; 9) социальную реабилитацию; 10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Из всех вышеназванных мер только правовое просвещение и правовое информирование может быть реализовано в рамках общей профилактики правонарушений, а не индивидуальной профилактики.

Вместе с тем, из содержания мер по правовому просвещению и правовому информированию (ст. 18 федерального закона № 182-ФЗ) следует, что просвещение и информирование понимается в совершенно ином смысле, чем в ст. 46 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», так как такое информирование, во-первых, имеет преимущественно охранительное, а не образовательное значение, а во-вторых, его целевой аудиторией являются не контролируемые лица, а граждане и организации, на защиту прав и интересов которых направлены меры по правовому просвещению и информированию.

Официальное предостережение, объявляемое в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», не аналогично предусмотренному в ст. 49 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предостережению о недопустимости нарушения обязательных требований. Названные меры имеют различные содержательные признаки, процедурные условия их осуществления, различных адресатов, а также различное подзаконное нормативно-правовое регулирование. Таким образом, данные меры, хотя и имеют схожее наименование, реализуются в разных плоскостях общественных отношений и по разным правилам.

Также, не решена и еще одна проблема, существующая в контрольно-надзорной деятельности в целом, и в профилактическом направлении в частности: в подзаконных актах, положениях о видах федерального государственного контроля (надзора), которые согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ должны устанавливать порядок организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, отсутствует детальная регламентация.

С одной стороны, это не является безусловным минусом, так как, учитывая позитивную направленность профилактической деятельности, свобода в порядке осуществления полномочий не грозит для контролируемых лиц какими-то негативными последствиями, но, с другой стороны, отсутствие четких правил может приводить к «формальному подходу» при реализации профилактических полномочий и не достижению целей, которые стоят перед профилактикой.

Как отмечал В. Н. Дубовицкий, «не все можно урегулировать путем точных и детальных законов, усмотрение необходимо любой администрации, вопрос заключается в его пределах и возможности контроля»¹. Однако произвольное усмотрение, которое может иметь место при осуществлении профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, таит в себе определенные риски субъективизма.

Отсутствие четких правовых и процедурных пределов административного усмотрения в профилактическом направлении, безусловно, таит в себе меньше рисков, чем данное явление в иных элементах контрольно-надзорной деятельности, однако требует к себе определенного внимания.

Анализ различных положений о видах федерального государственного контроля (надзора)² позволяет подтвердить вывод об отсутствии должной правовой

¹ Дубовицкий В. Н. Административное усмотрение в советском государственном управлении // Советское государство и право. 1980. № 9. С. 121.

² Вывод сделан на основании анализа Постановления Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1048 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022); Постановления Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1043 «О федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.02.2022); Постановления Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022); Постановления Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1090 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022); Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1064 «Об утверждении

регламентации профилактических полномочий органов исполнительной власти, что приводит к неэффективному проведению профилактических мероприятий и недобросовестной работе должностных лиц контрольно-надзорных органов.

Такие факты выявляются сотрудниками прокуратуры при проведении надзорных мероприятий. Так, например, в 2020 г. в Ростовской области при проведении прокурорской проверки за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля было выявлено отсутствие надлежащей профилактической работы контролирующих органов. В качестве конкретных нарушений выделяются: отсутствие ежегодно утверждаемых программ профилактики; отсутствие обобщений практики осуществления муниципального контроля; отсутствие перечней актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении функции муниципального контроля; отсутствие обязательной к размещению информации на официальных сайтах контролирующих органов; правовые пробелы; несоответствие принятых нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере положениям федерального и регионального законодательства и другие нарушения¹.

Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022); Постановления Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1049 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.02.2022); Постановления Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1045 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022); Постановления Правительства РФ от 25.06.2021 г. № 1020 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022).

¹ Худякова Н. В. Надзор за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля // Законность. 2021. № 7. С. 24–26.

Кроме этого, существует еще одна проблема в вопросе правовой регламентации порядка реализации полномочий профилактического направления.

Согласно ч. 7 ст. 23 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» результаты независимой оценки соблюдения обязательных требований могут учитываться в качестве критериев риска оценка добросовестности контролируемых лиц. Однако на практике, ни одно из действующих положений о виде контроля такой возможности не предусматривает. То есть фактически, одно из профилактических мероприятий (ст. 48 Меры стимулирования добросовестности) не реализуется, и существует лишь номинально, что не может расцениваться как эффективное осуществление профилактических полномочий контрольно-надзорными органами.

Кроме этого, еще один механизм, предусмотренный ст. 54 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ, который можно рассматривать как имеющий профилактическую направленность – это возможность независимой оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований, проводимая организациями, независимыми от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции.

При подтверждении соблюдения обязательных требований независимый орган инспекции выдает контролируемому лицу заключение о соответствии, которое является основанием для освобождения контролируемого лица от плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Тем не менее, применение данного механизма возможно только в том случае, если он закреплён в Положении о виде контроля, однако на сегодняшний день ни одно из положений не содержит нормы, регулирующие применение механизма независимой оценки соблюдения обязательных требований, следовательно, также существует только «на бумаге».

Частично выявленные проблемы, можно решить путем внесения изменений в п. 3 ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. На сегодняшний

день в нем содержится предписание на необходимость указания в положении о виде контроля только перечня профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля. Логичным будет изложить п. 3 в следующей редакции: «перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля, а также порядок их осуществления на федеральном и региональном уровне».

Указанное изменение обеспечит решение проблемы недостаточности регламентации порядка реализации полномочий по профилактике нарушений обязательных требований должностными лицами контрольно-надзорных органов.

Таким образом, подводя итоги настоящего параграфа, необходимо отметить следующее.

1. Полномочия по профилактике нарушений обязательных требований выступают одним из составных элементов полномочий федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля (надзора). При этом указанное направление не лишено недостатков, присущих всей контрольно-надзорной деятельности, а именно: недостаточности правового регулирования порядка реализации профилактических полномочий, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта.

Указанный пробел может быть частично устранен путем внесения изменений в ст. 5 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», изложив п. 3 в следующей редакции: «перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля; а также порядок их осуществления на федеральном и региональном уровне».

2. Кроме этого, необходима разработка методических рекомендаций по реализации профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований. Указанные методические рекомендации должны определять основные задачи, содержание, формы и методы, а также организацию работы по профилактике нарушений требований, и предназначаться для федеральных органов исполнительной власти на территориальном уровне,

органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, руководителей организаций, граждан, принимающих участие в организации и осуществлении профилактической работы.

3. Для стимулирования эффективной и добросовестной реализации полномочий должностными лицами органов исполнительной власти возможно использование как правовых, так и неправовых форм государственного управления на регулярной основе с целью обмена опытом, внедрения положительных практик реализации полномочий конкретных контрольно-надзорных органов в деятельность иных органов исполнительной власти.

§ 2. Особенности правового регулирования и осуществления административно-профилактических мер

С 01 января 2017 г. вступили в силу изменения в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ)¹, которые в ст. 8.2 предусмотрели систему профилактических мероприятий, включающих в себя:

1. Размещение на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет» перечня обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении проверок;

2. Информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения, применения и изменений перечня нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. Донесение информации до

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266.

подконтрольных субъектов возможно с помощью публикации руководств, проведения семинаров, толкования спорных вопросов в средствах массовой информации и пр.;

3. Обобщение правоприменительной деятельности контрольно-надзорного органа и размещение соответствующей информации в сети «Интернет», которое должно проходить с обращением особого внимания в итоговых докладах на частые случаи нарушений обязательных требований и сопровождаться разработкой рекомендаций по устранению названных нарушений;

4. Выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Однако в федеральном законе отмечено, что указанный перечень не является исчерпывающим и может быть расширен федеральным законом, положением о виде федерального государственного контроля (надзора), порядком организации и осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля специальными профилактическими мероприятиями, направленными на предупреждение причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований содержит расширенный перечень профилактических мер, в системе которых выделяет следующие мероприятия:

- 1) создание и ведение списка обязательных требований;
- 2) применение проверочных листов (чек-листов) – списков контрольных вопросов);
- 3) информирование подконтрольных субъектов о соблюдении обязательных требований;
- 4) вынесение предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований;
- 5) профилактическая беседа;
- 6) стимулирование добросовестного поведения;

7) создание интерактивных сервисов для взаимодействия с подконтрольными субъектами¹.

Все профилактические меры выполняют предупредительную функцию, направлены на формирование законопослушного поведения у подконтрольных субъектов, стимулирование активного взаимодействия с контрольно-надзорными органами, а также организацию хозяйственной деятельности таким образом, чтобы минимизировать риски наступления вреда охраняемым законом ценностям. Таким образом, все профилактические мероприятия по своей правовой природе относятся к формам реализации такого административно-правового метода осуществления исполнительной власти, как убеждение.

Классическими универсальными методами деятельности органов исполнительной власти выступают методы убеждения и принуждения. Это два взаимосвязанных, взаимодополняющих «полюса» единого целого, то есть механизма обеспечения должного поведения и правопорядка². При этом бесспорным является факт, что метод убеждения является основополагающим, обеспечивая формирование должного поведения у участников управленческих отношений посредством проведения воспитательных, разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия, но не исключаяющих и меры морально-материального характера.

При этом государством взят курс на изменение модели взаимодействия между государством и предпринимательским сообществом, выстроенного на «партнерских» взаимоотношениях, что также обуславливает необходимость изменения механизма властеотношений, активное использование метода убеждения и внедрение в контрольно-надзорную деятельность новых способов и средств административно-правового воздействия на субъекты

¹ Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 г. № 61(11)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.10.2021).

² Административное право Российской Федерации: учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.

предпринимательского сообщества. Но справедливо замечание Л. Л. Попова, о том, что это не означает полный отказ от присущей государственно-управленческой деятельности властных. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу не результативности убеждения¹. Таким образом, необходимо отметить, что национальная политика по вопросу регулирования контрольно-надзорной деятельности взяла курс на снижение административного давления на бизнес, устранение административных барьеров и внедрение новой модели дифференцированного (риск-ориентированного) подхода. Акцентирование внимания на мерах стимулирующего характера, увеличение значения профилактического направления стало одним из оснований того, что законодатель существенно расширил систему профилактических мероприятий, во вступившем в силу с 01 июля 2021 г. базовом для контрольно-надзорной деятельности Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»², посвятив профилактическим мероприятиям Главу 10 указанного закона.

Согласно ст. 45 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» контрольно-надзорные органы могут проводить следующие профилактические мероприятия:

- 1) информирование;
- 2) обобщение правоприменительной практики;
- 3) меры стимулирования добросовестности;
- 4) объявление предостережения;
- 5) консультирование;
- 6) самообследование;
- 7) профилактический визит.

¹ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2016. С. 194–195.

² Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 500.

Автору представляется логичным дать характеристику основным профилактическим мероприятиям, указанным в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, а также, нашедшим отражение в системе профилактических мероприятий, указанных в ст. 45 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Размещение на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет» перечня обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении проверок.

Предусмотренный порядок реализации данного мероприятия регулируется распоряжением Правительства РФ от 30 августа 2017 г. № 1868-р «Об актуализации и систематизации перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования»¹, а также Постановление Правительства РФ от 22 октября 2020 г. № 1722 «О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений)². Перечни обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении проверок, должны быть подготовлены по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30 ноября 2020 г. № 790 «Об утверждении формы

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.08.2017 г. № 1868-р «Об актуализации и систематизации перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования» // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5492.

² Постановление Правительства РФ от 22.10.2020 г. № 1722 «О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» (вместе с «Правилами размещения и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования») // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6809.

для размещения перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования»¹.

Однако внедрение указанного профилактического мероприятия имеет ряд трудностей. Во-первых, данное мероприятие не всеми органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность и их должностными лицами, осуществляется своевременно, в связи с чем не редки случаи привлечения должностных лиц к административной ответственности. Так, например, произошло в Ивановской области. В нарушение требований, указанных в законодательстве, программа профилактики нарушений не была утверждена, перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального жилищного контроля, а также текстов, соответствующих нормативных правовых актов на официальном сайте администрации Мугреевского сельского поселения в сети «Интернет» не была размещена. По решению суда должностное лицо было признано виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ, ему назначено наказание в виде штрафа в размере 3000 рублей².

Стоит отметить, что публикация, систематизация и актуализация перечня обязательных требований в сети «Интернет» имеет особое значение, так как оценка их соблюдения является предметом государственного контроля (надзора).

Второй недостаток, который можно отметить в рамках реализации указанного профилактического мероприятия, это недобросовестное выполнение должностными лицами контрольно-надзорных органов своих обязанностей по размещению перечней правовых актов, содержащих обязательные требования.

Он был отмечен в Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» в 2020–2021 гг.,

¹ Приказ Минэкономразвития России от 30 ноября 2020 г. № 790 «Об утверждении формы для размещения перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление по делу 5-66/2017 Мировой судья судебного участка Южского судебного района в Ивановской области [Электронный ресурс] // URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-6-yuzhskogo-raiona-s/act-237755048/> (дата обращения: 15.04.2022).

подготовленном по заказу Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»¹. Так в докладе отмечается, что многие органы исполнили законодательную обязанность по опубликованию перечней обязательных требований, однако «забыли» отменить «старые» перечни и удалить страницы с сайтов, на которых были размещены такие «старые» перечни. В результате, в некоторых случаях в рамках одного и того же вида контроля в нормативных правовых актах или на сайтах органов контроля содержалось сразу два перечня правовых актов, различных по своему содержанию.

Такие ошибки в деятельности должностных лиц могут привести к запутыванию контролируемых лиц, а также к увеличению финансовых и организационных расходов контролируемых лиц для приведения своей деятельности в соответствие указанных перечней.

Информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения, применения и изменений перечня нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

Донесение информации до подконтрольных субъектов возможно с помощью публикации руководств, проведения семинаров, толкования спорных вопросов в средствах массовой информации и пр.

Помимо размещения перечня нормативных правовых актов или их положений, содержащих обязательные требования, в сети «Интернет», контрольно-надзорные органы правомочны проводить следующие виды информирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

а) создание руководств по соблюдению действующих обязательных требований в виде брошюр, схем, инфографического материала в доступной форме

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020–2021 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузарова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. 148 с.

и опубликование их на официальном сайте контрольно-надзорного органа или его территориального органа в сети «Интернет»;

б) организация консультаций с подконтрольными субъектами по вопросам обязательных требований. Консультирование индивидуальных предпринимателей и юридических лиц возможно в форме семинаров, инструктажей, тематических конференций, заседаний рабочих групп, «горячих линий» с подконтрольными субъектами как в режиме реального времени, так и онлайн-режиме;

в) информирование посредством печатных изданий, телевидения, радио, социальных сетей, направленное на охват широкого круга подконтрольных субъектов с целью формирования заинтересованности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соблюдении обязательных требований.

Для реализации указанного профилактического мероприятия контрольно-надзорные органы обладают широким набором инструментов. Бесспорно, что каждый контрольно-надзорный орган по-разному реализует указанное мероприятие, но согласно социологическому опросу, проведенному в рамках подготовки диссертационного исследования, среди представителей предпринимательского сообщества, некоторые контрольно-надзорные органы действительно активно реализуют указанное мероприятие.

Так, положительную оценку опрошенные предприниматели дали деятельности Управления Роскомнадзора по Приволжскому федеральному округу в сфере профилактики нарушений обязательных требований. Управление практически ежемесячно проводит вебинары с поднадзорными субъектами, отвечая на возникающие вопросы по соблюдению обязательных требований, а также регулярно направляют информацию об изменениях в регулируемой сфере на адреса электронной почты поднадзорных субъектов. Кроме того, вся указанная информация также размещается на официальном сайте Управления.

Обобщение правоприменительной деятельности контрольно-надзорного органа и размещение соответствующей информации в сети «Интернет», которое должно проходить с обращением особого внимания в итоговых докладах

на частые случаи нарушений обязательных требований и сопровождаться разработкой рекомендаций по устранению названных нарушений.

В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» данное профилактическое мероприятие преобразовано в обобщение правоприменительной практики (ст. 47).

Обобщение правоприменительной практики контрольно-надзорным органом должно осуществляться не реже одного раза в год. По результатам обобщений проводятся публичные слушания для подконтрольных субъектов с обсуждением полученных результатов.

При проведении указанного профилактического мероприятия контрольно-надзорный орган должен учитывать положения, содержащиеся в «Методических рекомендациях по организации и проведению публичных обсуждений результатов правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований органа государственного контроля (надзора)»¹.

Тем не менее, можно отметить, что указанное мероприятие выполняется контрольно-надзорными органами крайне неэффективно и практически не учитывает те рекомендации, которые указаны в Методических рекомендациях по указанному профилактическому мероприятию.

Анализ официальных сайтов контрольно-надзорных органов позволяет отметить, что, размещая обобщение практики государственного контроля (надзора), должностные лица не указывают наиболее часто встречающиеся нарушения обязательных требований, отсутствуют требуемые законом рекомендации в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений.

¹ Методические рекомендации по организации и проведению публичных обсуждений результатов правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований органа государственного контроля (надзора) (приложение к протоколу заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 21.02.2017 № 13(2)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Невозможно не обратить внимание и на тот факт, что некоторые контрольно-надзорные органы, а также их должностные лица, органы муниципального контроля, практически не осуществляли предусмотренные законодательством профилактические мероприятия, в связи с чем были привлечены к ответственности судом, и только после этого начали реализовывать профилактические мероприятия. Таким негативным примером могут служить действия, а точнее бездействия, совершенные, например, должностным лицом – начальником отдела контроля за автомобильными дорогами управления дорожного хозяйства департамента дорожного хозяйства и транспорта администрации г. о. Тольятти.

В отношении указанного должностного лица 20 августа 2018 г. прокуратурой г. о. Тольятти была проведена проверка исполнения требований федерального законодательства к организации и проведению мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований. В результате проведенных проверочных мероприятий было выявлено нарушение требований п.п. 1, 3 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Должностным лицом был допущен ряд нарушений, а именно: на официальном сайте администрации г. о. Тольятти (<http://tgl.ru>) не были размещены перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального контроля, а также тексты соответствующих нормативных правовых актов; не размещено обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности муниципального контроля, соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, с рекомендациями в отношении мер, которые должны

приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений¹.

В указанном случае должностное лицо, на которое возложена обязанность по осуществлению работы по размещению информации о деятельности управления дорожного хозяйства департамента, предусмотренной федеральным, региональным законодательством и муниципальными правовыми актами, было привлечено к административной ответственности за совершенное административное правонарушение, предусмотренного ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ, и назначен штраф в размере 3000 рублей.

Необходимо отметить, что примеры неисполнения должностными лицами своих обязанностей по проведению профилактики нарушений обязательных требований носят не единичный характер. Наличие обширной судебной практики в различных субъектах РФ позволяет сделать вывод о том, что профилактические мероприятия носят скорее формальный характер, реализуются «для галочки», должностными лицами недооценивается значение профилактической работы.

Вывод о неэффективной организации профилактических мероприятий подтверждают и результаты социологического опроса, представленного в докладе Президенту Уполномоченного по правам предпринимателей за 2021 г. Так, около 30 % предпринимателей ничего не знают о мероприятиях по профилактике нарушений обязательных требований, проводимых контрольно-надзорными органами, а каждый четвертый затруднился дать оценку их эффективности (стр. 59)².

Кроме того, контрольно-надзорными органами не реализована обратная связь с подконтрольными субъектами, несмотря на то, что курс на выстраивание диалога обозначен в посланиях Президента и в паспорте «Реформы контрольно-надзорной деятельности». На необходимость получения обратной связи указывают

¹ Постановление № 4А-130/2019 от 04.03.2019 г. по делу № 4А-130/2019, вынесено Самарским областным судом [Электронный ресурс] // URL: <https://bit.ly/3uQi5Xl> (дата обращения: 29.11.2021).

² Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2021 г. [Электронный ресурс] // URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2021.html (дата обращения: 26.03.2022).

и Методические рекомендации, в п. 17 которых закреплено, что в целях подведения итогов проведения публичных обсуждений, определения их эффективности и полезности на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) создается сервис для сбора обратной связи посредством размещения специальной анкеты либо обеспечивается заполнение участниками публичных обсуждений специальных анкет в бумажном виде непосредственно после завершения мероприятия.

Обобщенные итоги рассмотрения специальных анкет размещаются на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) в течение двух недель после завершения публичных обсуждений.

Анализ сайтов контрольно-надзорных органов, а также данные, полученные из социального опроса, проведенного при подготовке диссертационного исследования, показывают, что по-прежнему существует феномен «вакуума», когда отсутствует обратная связь по проводимым мероприятиям и мнение хозяйствующих субъектов не учитывается.

Например, согласно результатам социологического опроса, проведенного среди представителей бизнес-сообщества и должностных лиц контрольно-надзорных органов, 32 % опрошенных отметили, что им не известно применение профилактических мер, и порядок их реализации в практической деятельности.

Данный пробел должен быть устранен путем закрепления указанных положений в нормативных правовых актах, обязательных для исполнения должностными лицами контрольно-надзорных органов.

Следующим мероприятием, предусмотренным ч. 2 ст. 8.2. Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ является *предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, установленных*

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266.

муниципальными правовыми актами. Данное профилактическое мероприятие сохранилось в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и закреплено в ст. 49 (Объявление предостережения).

Институт предостережений не является новеллой российского законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность, и был известен еще в советские времена, а также в первые годы после распада СССР.

В качестве примера можно привести акты реагирования на информацию о возможном правонарушении, которые предусматривались Указом Президиума ВС СССР «О применении органами государственной безопасности предостережения в качестве меры профилактического воздействия»¹ и Законом СССР «О прокуратуре СССР»². В законодательстве Российской Федерации правила о предостережении впервые появились в 1995 г. в Законе РФ «О федеральных органах налоговой полиции»³.

В современном российском законодательстве норма о предостережении впервые была закреплена в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в 1999 г.⁴ Позже норма о предостережении как административном средстве стала появляться в деятельности иных контрольно-надзорных и правоохранительных органов⁵.

¹ Указ Президиума ВС СССР от 25.12.1972 г. № 3707-VIII «О применении органами государственной безопасности предостережения в качестве меры профилактического воздействия» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Закон СССР от 30.11.1979 г. № 1162-X «О прокуратуре СССР» 843 (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

³ Закон РФ от 24.06.1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1114.

⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 39.

⁵ Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3434; Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Ч. I). Ст. 3851; Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (Ч. I). Ст. 6977.

В 2017 г. профилактические мероприятия, включая положения о предостережении, появились в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹. Согласно ч. 5 ст. 8.2 названного закона компетентный орган власти при наличии определенных условий объявляет предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения требований.

Вместе с тем, необходимо отметить, что предостережение имеет существенно отличающуюся от иных профилактических мероприятий правовую природу, а также при правоприменении возникает ряд проблем, вызванных нечеткостью и двусмысленностью предписаний.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, имеет принципиальные отличия от иных профилактических мер. Во-первых, предостережение носит индивидуальную направленность, в отличие от иных мер, направленных на широкий круг лиц. Во-вторых, несмотря на то, что предупредительные меры являются средствами реализации метода убеждения, можно отметить, что предупреждение о недопустимости нарушения обязательных требований обладает признаками меры принуждения. Так, как уже было отмечено, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований всегда имеет персонифицированный характер, во-вторых, в отличие от иных профилактических мер, процедура вынесения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований достаточно подробно регламентирована в законодательстве. В-третьих, в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому оно было адресовано, может быть привлечено к различным видам юридической ответственности в соответствии с законодательством РФ.

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

Предостережение – акт реагирования органов публичной власти, осуществляющих правообеспечительные функции, прежде всего, контрольно-надзорные, направляемый при наличии специальных юридико-фактических оснований¹.

Правовую основу указанного профилактического мероприятия составляет Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения»².

Для вынесения предостережения необходимо соблюдение ряда условий, а именно:

1. Подконтрольный субъект ранее не привлекался к ответственности за нарушение соответствующих обязательных требований;
2. Орган государственного контроля (надзора) располагает сведениями о том, что обязательные требования могут быть нарушены или уже нарушены;
3. Нарушение обязательных требований не причинило вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства и не создало угрозу такого вреда, а также не привело к чрезвычайной ситуации и угрозе возникновения чрезвычайной ситуации.

Предельный срок для составления и направления предостережения составляет 30 дней с момента поступления в контрольно-надзорный орган информации о потенциальном или уже случившемся факте нарушения обязательных требований.

¹ Панченко В. Ю., Макачук И. Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6 (944). С. 15–24.

² Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1239.

После вынесения предостережения подконтрольный субъект имеет право направить возражения в орган, вынесший предостережение. В течение 20 рабочих дней контрольно-надзорный орган должен предоставить ответ на возражения¹.

Если в отношении составленного предостережения у подконтрольного субъекта не возникает возражений, то в течение 60 дней он обязан уведомить контрольно-надзорный орган об исполнении предостережения.

Установление столь длительного срока для уведомления об исполнении предостережения представляется не логичным и подлежащим сокращению. Задачами профилактических мероприятий является обеспечение общественного порядка и предотвращение риска причинения вреда или минимизация последствий, которые могут наступить в случае неисполнения предостережения. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований выполняет восстановительную функцию, а столь длительный срок может способствовать тому, что причиненный вред наступит, то есть предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований потеряет свое значение и не достигнет поставленные перед ним цели и задачи. Более логичным было бы установить срок – 30 календарных дней, в течение которых подконтрольный субъект обязан уведомить контрольно-надзорный орган, а в случае наличия тех или иных экстраординарных обстоятельств иметь возможность продлить срок до 40 календарных дней.

При этом спорным в правоприменительной практике является вопрос о возможности обжалования вынесенного предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Например, Арбитражный суд Северо-Западного округа отмечает, что предостережение не обладает признаками ненормативного правового акта, следовательно, не является таковым и не может быть обжаловано в порядке,

¹ Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1239.

установленном гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹. По мнению суда, предостережение не содержит властно-распорядительных предписаний, не устанавливает факта нарушения и не порождает препятствий для осуществления заявителем экономической деятельности. Такое понимание правовой природы предостережения привело суд к выводу о том, что оно не порождает спора, относящегося к компетенции арбитражного суда, поскольку содержит только предложение об устранении признаков нарушений в целях предотвращения возможных нарушений².

Аналогичной позиции придерживается Арбитражный суд Центрального округа, указывая на то, что предостережение «носит предупредительный характер и не нарушает какие-либо права»³.

При этом некоторые Арбитражные суды занимают диаметрально противоположную позицию. Так, например, Арбитражный суд Поволжского округа указал, что предостережение не относится к категории ненормативных правовых актов, но является решением органа власти, которое может быть признано незаконным и отменено по этому основанию при доказанности факта нарушения прав и законных интересов заявителя. Такой же позиции придерживается и Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа⁴.

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа признал правомерным вывод апелляционной инстанции о том, что «издание предостережения

¹ Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.05.2015 г. № Ф07-2318/2015 по делу № А21-7325/2014; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.01.2019 г. № Ф07-16418/2018 по делу № А44-5719/2018; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.08.2019 г. № Ф04-3203/2019 по делу № А45-42900/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 12.10.2018 г. № Ф10-4294/2018 по делу № А83-22874/2017; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.09.2019 г. № Ф10-3998/2019 по делу № А09-6196/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.06.2018 г. № Ф06-33965/2018 по делу № А06-5948/2017; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.02.2019 г. № Ф02-185/2019 по делу № А19-13269/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

уполномоченным органом в отношении хозяйствующего субъекта может являться предметом судебного контроля, поскольку иной вывод не обеспечит восстановление нарушенных прав лица, обратившегося за судебной защитой»¹.

При этом, несмотря на то, что данный вопрос становился предметом рассмотрения в Верховном суде Российской Федерации, единообразной позиции по данной теме не высказала даже Высшая судебная инстанция.

Так, по одному из дел Верховный Суд РФ согласился с нижестоящими судами с отсутствием у предостережения признаков ненормативного правового акта и невозможностью его оспаривания в арбитражном суде², но при этом при рассмотрении другого дела не указал на необходимость прекращения производства по делу ввиду того, что предостережение не относится к числу актов, споры о которых компетентны разрешать арбитражные суды³.

При этом не только суды, но и органы, непосредственно осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, не могут выработать единообразный подход к вопросу правовой природы предостережения. При этом, необходимо отметить, что диаметрально противоположные точки зрения возникают даже не у разных органов исполнительной власти, а у разных территориальных управлений одного и того же федерального органа исполнительной власти. Так, например, Управление Роспотребнадзора по Иркутской области, выступая стороной арбитражного дела, не признавало предостережение ненормативным правовым актом, поскольку его неисполнение не влечет для предпринимателя никаких негативных последствий⁴, а Управление Роспотребнадзора по Волгоградской области, напротив, считает предостережение актом органа власти, подлежащим обязательному исполнению,

¹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.10.2019 г. № Ф02-5363/2019 по делу № А10-1054/2019 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Верховного Суда РФ от 05.08.2015 г. № 307-КГ15-8870 по делу № А21-7325/2014; определение Верховного Суда РФ от 17.05.2019 г. № 307-ЭС19-5498 по делу № А44-5719/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Верховного Суда РФ от 17.06.2019 г. № 301-ЭС19-9030 по делу № А79-364/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.02.2019 г. № Ф02-185/2019 по делу № А19-13269/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

отмечая, что в случае оставления без внимания предостережения орган государственного контроля (надзора) обязан принять меры по привлечению к административной ответственности поднадзорного субъекта¹.

Сложности с определением правовой природы предостережения возникают не только у правоприменителей, единого подхода по данному вопросу не выработано и в юридической науке.

Д. М. Ашфа отмечает, что, учитывая отсутствие юридических последствий неисполнения предостережения, вряд ли оно является актом органа государственной власти, который может быть обжалован хозяйствующим субъектом².

Схожую позицию высказывают А. Вязовик и Д. Моторин, определяя, что предостережение по своей правовой природе не обладает признаками ненормативного акта, поскольку не содержит властно-распорядительных предписаний для заявителя, а, по сути, является актом, преследующим цель предупредить о необходимости соблюдения закона, и носит информационный характер. Его неисполнение не повлечет применения санкций в отношении предпринимателя³.

Интересную точку зрения высказал А. Н. Артамонов – предостережение не содержит властно-распорядительных предписаний, не является ненормативным правовым актом, преследует цель предупредить о необходимости соблюдения закона и по своей правовой природе носит сугубо информационно-справочный характер⁴.

В. Ю. Панченко и И. Ю. Макачук полагают, что у предостережения отсутствует юридически обязывающее, властное содержание, в связи с этим

¹ Официальный сайт Роспотребнадзора [Электронный ресурс] // URL: http://34.rospotrebnadzor.ru/content/240/9156/?sphrase_id=29074 (дата обращения: 02.12.2021).

² Ашфа Д. М. Правовые институты предупреждения и предостережения в системе антимонопольного регулирования // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 7.

³ Вязовик А., Моторин Д. Контролирующие органы предостерегут бизнес // ЭЖ-Юрист. 2017. № 19. С. 2.

⁴ Артамонов А. Н. О правовой природе предостережения // Вестник Брянского государственного университета. 2019. № 3. С. 134.

авторы предлагают квалифицировать предостережение в качестве «средства юридического содействия деятельности субъекта права, которому оно адресовано и призвано изменить или подкорректировать готовность лица действовать в правовой сфере путем "негативного информирования" – указанием на воздержание от совершения деяния»¹.

Таким образом, видно, что часть авторов предлагают характеризовать предостережение как некоторый информационный акт, неисполнение которого не несет в себе каких-либо негативных последствий для хозяйствующего субъекта.

Указанную позицию разделяют далеко не все авторы. Так Т. В. Жулич указывает, что в существующей правовой конструкции предостережение носит фактически рекомендательный характер, но автор критикует данный подход законодателя². Е. Г. Антипов отмечает, что, несмотря на превентивный характер воздействия на подвластных субъектов, предостережение является обязательным для них, и в случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, адресат может быть привлечен к различным видам ответственности в соответствии с действующим законодательством³.

По мнению Т. И. Отческой и Т. И. Афанасьевой, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований – это правовая форма отражения реакции государства в лице уполномоченных органов власти на негативное поведение лица. Предназначение предостережения (основа его сущности) в пресечении готовящегося или уже совершаемого деяния, пока еще не представляющего серьезной общественной опасности, и предотвращении тем самым перерастания деяния в опасное нарушение закона, в том числе в преступление. Безусловно, смысл предостережения определяет его функционал,

¹ Панченко В. Ю., Макачук И. Ю. Предостережение как правовое средство // Законность. 2013. № 6. С. 16–17.

² Жулич Т. В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Вестник Поволжского института управления. 2017. № 2. Т. 17. С. 121.

³ Антипов Е. Г. О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности // Социально-политические науки. 2017. № 3. С. 93.

где на первый план выходят превенция и разъяснение содержания правовых предписаний. Опираясь на сущностные свойства и функции предостережения, авторы делают вывод, что предостережение любого органа власти по своей правовой природе является ненормативным правовым актом¹.

Мы разделяем мнение авторов, считающих, что предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований по своей правовой природе является ненормативным правовым актом и обладает всеми признаками, дающими возможность считать его таковым.

Во-первых, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований всегда выступает как индивидуально-определенный акт, то есть направлен в отношении конкретного субъекта. Так, в п.п. в п. 4 Постановления Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» указано, что в обязательном порядке в предостережении указывается: наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя. Таким образом, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований не может быть направлено в отношении неопределенно круга лиц.

Здесь будет справедливо вспомнить высказывание Ю. М. Козлова, который отмечал, что всякий правовой управленческий акт содержит в себе обязательное для адресата юридически-властное предписание облеченного властью субъекта; он императивен. «Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это распорядительные правовые акты. В них всегда

¹ Афанасьева Т. И., Отческая Т. И. Правовая природа предостережения о недопустимости нарушения требований ТЭК // Вестник университета им. О. Е. Кутафина. 2020. № 3. С. 144.

получают свое прямое выражение конкретные юридически-властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти»¹.

Во-вторых, предостережение выносит орган власти, уполномоченный осуществлять контроль (надзор) в определенной области общественной жизни, в отношении подконтрольного лица, то есть возникают отношения власти и подчинения.

В-третьих, предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований возлагает на подконтрольный субъект обязательные обязанности, исполнение которых обеспечивается силой государственного принуждения.

Кроме того, важным последствием определения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований ненормативным правовым актом является возможность судебной защиты нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности.

Следующее профилактическое мероприятие – *меры стимулирования добросовестности* (ст. 48). Указанное мероприятие ранее было предусмотрено Стандартом комплексной профилактики нарушений обязательных требований, но в связи с усилением значения профилактического направления контрольно-надзорной деятельности получило свое закрепление на уровне федерального законодательства в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Согласно ч. 1 ст. 48 указанного федерального закона под мерами стимулирования добросовестности понимаются мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц в случае, если такие меры предусмотрены положением о виде контроля.

Меры стимулирования добросовестности носят нематериальный характер и направлены на формирование у подконтрольных субъектов законопослушного поведения, оцениваются должностными лицами контрольно-надзорных органов за

¹ Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М.: Зерцало, 2003. С. 204, 208–209.

определенный период времени (в зависимости от категории риска). Предполагается, что данные меры в дальнейшей перспективе будут снижать административную нагрузку на бизнес и стимулировать выстраивание партнерских отношений между представителями бизнес-сообщества и государства в лице контрольно-надзорных органов.

Система мер стимулирования добросовестного поведения не является новым институтом для российской правовой науки и практики. Так в каждой отрасли права существует своя система мер, стимулирующих добросовестное поведение у субъектов правоотношений, к примеру, правовые стимулы являются предметом исследований ученых, изучающих различные отрасли права: трудовое, уголовное, уголовно-исполнительное, гражданское, административное и другие отрасли¹.

В административном праве меры стимулирования выступают одним из способов реализации метода убеждения в государственном управлении, являющегося приоритетным по отношению к методу принуждения.

Определяя дефиницию стимула, стоит отметить, что согласно определению, которые дают толковые словари, под «стимулом» понимается побудительная причина, толчок, поощрение. Определение стимула в общеупотребительном значении обладает признаками правового стимула, тем не менее, нуждается в определенной детализации. Так, А. В. Малько определяет правовой стимул как правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования². Более широко раскрывает эту дефиницию И. Э. Звечаровский, который под правовым стимулированием «понимает процесс целенаправленного воздействия на личность, осуществляемый посредством системы взаимосвязанных государственно-правовых мер, закрепленных в запрещающих, обязывающих

¹ Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект / А. В. Малько. Саратов: Изд-во СГУ, 2011. 182 с.; Сейнаров Б. М. Правовые проблемы материального стимулирования исполнения хозяйственно-договорных обязательств в СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. 44 с.; Звечаровский И. Э. Посткриминальное поведение личности: ответственность и стимулирование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1993. 39 с. Мирошник С. В. Теория правового стимулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. 40 с.

² Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. С. 134.

и поощрительных нормах права, основанный на учете различных уровней внутренней регуляции и того содержания потребностей и интересов, которые формируются под влиянием условий жизнедеятельности»¹. Меры стимулирования обеспечиваются как позитивными, так и негативными правовыми средствами. Так, по мнению В. М. Баранова, ответственность является негативной стороной метода стимулирования, а поощрение представляет его позитивную сторону². Меры стимулирования формируют у субъектов правоотношений законопослушное поведение посредством того, что участники правоотношений понимают преимущества соблюдения норм права, не нарушают их и в ответ получают желаемые результаты своего правомерного поведения. Кроме этого, они осознают негативные последствия, наступление которых становится следствием несоблюдения возложенных на них запретов. Через осознание механизма причин и следствий своих действий участникам правоотношений становится невыгодно нарушать нормы права, поскольку в этом случае они не получают того, к чему стремятся, либо же утрачивают те права и обязанности, которые имеют, если не придерживаются правомерного поведения. Таким образом, меры, стимулирующие добросовестное поведение участников правоотношений, можно отнести к методу убеждения как одному из способов социального управления.

Говоря же непосредственно о мерах стимулирования в контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, стоит отметить, что данный институт является новым, малоизученным в указанной сфере.

В новом законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле³ меры стимулирования добросовестности рассматриваются не только как одна из разновидностей мер профилактики (ст. 48), но и в качестве одного из

¹ Звечаровский И. Э. Стимулирование в праве: понятие и структурные элементы // Правоведение. 1993. № 5. С. 113.

² Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. С. 6.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 5007.

основополагающих принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ст. 8).

Проведение профилактических мероприятий способствуют соблюдению контролируемыми лицами обязательных требований, является способом реализации метода стимулирования добровольного правомерного поведения в публичном управлении.

Следующим профилактическим мероприятием, которое также было отражено в Стандарте комплексной профилактики нарушений обязательных требований и в Стандарте комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, выступает *консультирование*, закрепленное в ст. 50 Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Консультирование является схожим с другим видом профилактического мероприятия – информированием, также носит разъяснительный и справочный характер, но в отличие от него осуществляется в результате обращения контролируемого лица. При этом важно отметить, что законом предусмотрены различные каналы для проведения консультирования, такие как телефон, видео-конференц-связь. Также консультирование проводится на личном приеме или даже в ходе проведения иного профилактического мероприятия, или контрольного (надзорного) мероприятия.

Для проведения данного профилактического мероприятия необходимо активное волеизъявление от контролируемого лица, при этом закон обязывает предоставлять информацию заявителю в письменной форме только в случае, если такая обязанность предусмотрена положением о виде контроля.

Однако законодатель не лишает хозяйствующие субъекты возможности обратиться в контрольно-надзорный орган с запросом о предоставлении письменного ответа, в этом случае ответ должен быть подготовлен в соответствии с требованиями, в сроки, установленные Федеральным законом от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Контрольно-надзорный орган ведет учет поступивших к нему обращений, также законом предусмотрена возможность опубликования ответов по однотипным обращениям посредством размещения на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети «Интернет».

Следующее профилактическое мероприятие – *самообследование (ст. 51)*.

Самообследование, как это следует из названия, заключается в самостоятельной оценке соблюдения обязательных требований контролируемым лицом. В рамках самообследования также обеспечивается возможность получения контролируемыми лицами сведений о соответствии принадлежащих им объектов контроля критериям риска.

Указанное мероприятие является одним из вариантов минимизации непосредственного взаимодействия проверяемых лиц и контролеров с целью сокращения затрат на проведение контрольно-надзорных мероприятий.

Самообследование проводится с помощью использования цифровых технологий по средствам использования сервисов, предусмотренных контрольно-надзорными органами.

Самообследование может касаться как контролируемого лица в целом, так и его обособленных подразделений, иных принадлежащих ему объектов.

Контролируемые лица, получившие высокую оценку соблюдения ими обязательных требований по итогам самообследования, вправе принять декларацию соблюдения обязательных требований. Наличие такой декларации является одним из критериев выполнения иного профилактического мероприятия – мер по стимулированию добросовестности и свидетельствует о добросовестном поведении подконтрольного субъекта.

Последним профилактическим мероприятием, закрепленным в ст. 52 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», стал *профилактический визит*.

Профилактический визит осуществляется посредством проведения профилактической беседы с помощью использования видео-конференц-связи.

В ходе проведения профилактического визита контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска.

Как правило, названное мероприятие является добровольным, однако ч. 4 ст. 52 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрена возможность проведения обязательного профилактического визита в отношении контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности в определенной сфере, а также в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска.

Как уже было сказано, предложенный законодателем перечень профилактических мероприятий не является закрытым и оставляет возможность использования иных профилактических мероприятий с учетом особенностей подконтрольной среды. Однако на сегодняшний день на практике контрольно-надзорные органы ограничиваются профилактическими мероприятиями, указанными в ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ.

Тем не менее, некоторые исследователи рассматривали в своих работах вопрос о специальных профилактических мероприятиях. Так, к примеру, С. В. Воронкова рассмотрела в своем диссертационном исследовании¹ вопрос специальных профилактических мероприятий в сфере охраны здоровья населения и предложила ввести профилактическую меру – государственный санитарно-гигиенический аудит.

¹ Воронкова С. В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. 302 с.

Под государственным санитарно-гигиеническим аудитом предлагается понимать проверку эпидемически значимых объектов на предмет выявления и независимой оценки санитарно-эпидемиологических рисков и (или) разработки санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и рекомендаций для приведения аудируемых объектов в соответствие с обязательными требованиями нормативных правовых актов в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей медицинских услуг и в сфере здравоохранения.

М. А. Винокурова, исследуя вопрос административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований в области оказания медицинской помощи, к профилактическим мероприятиям в указанной сфере относит непрерывный мониторинг нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования законодательства в сфере оказания качественной медицинской помощи¹.

По нашему мнению, система профилактических мероприятий, предусмотренная в ст. 45 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», является достаточно полной и не требует расширения какими-либо иными профилактическими мероприятиями, по крайней мере, в рамках применения во всех сферах контрольно-надзорной деятельности. Тем не менее, по мнению автора настоящего исследования, необходимо обратить внимание не на количественную составляющую профилактических мероприятий, меняя их число, а на качественную составляющую, меняя, во-первых, систему профилактики нарушений обязательных требований, во-вторых, подход к организации профилактического направления в работе контрольно-надзорных органов, и, в-третьих, правосознание у подконтрольных субъектов. Соблюдение обязательных требований должно обеспечиваться не страхом возможности наступления

¹ Винокурова М. А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2019. С. 188.

наказания, а формированием ответственного поведения в связи с внутренними убеждениями лица и его желанием соблюдать обязательные требования.

Но, как уже неоднократно было отмечено в диссертационном исследовании, самым важным критерием, которым должны руководствоваться контрольно-надзорные органы, является не количественный критерий, а качественный, то есть профилактические мероприятия должны выполнять те цели и задачи, в связи с которыми они реализуются, и быть эффективными.

Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» предусматривает оценку эффективности профилактических мероприятий уже на 1-м уровне Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований¹.

Необходимо отметить, что критерии, по которым осуществляется оценка эффективности работы контрольно-надзорных органов, очень динамичны и часто меняются, а сам процесс формирования системы оценки эффективности и результативности еще находится в процессе формирования.

Так, М. А. Винокурова в своем диссертационном исследовании² отмечает, что в Российской Федерации построение системы оценки эффективности и результативности работы контрольно-надзорных органов проходило в несколько этапов:

1. В 2017 г. были утверждены новые перечни значений показателей результативности и эффективности.

2. 2018 г. характеризуется составлением рейтинга контрольно-надзорных органов на основе значений и показателей эффективности работы.

3. В период 2019–2024 гг. запланировано внедрение автоматического расчета показателей результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов в ГИС ТОР КНД на базе заносимых достоверных данных.

¹ Протокол заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 г. № 61 (11) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Винокурова М. А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи. С. 117.

В настоящее время нормативно-правовую основу оценки эффективности деятельности государственных органов составляет Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Указ № 193)¹, а также Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2018 г. № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»².

Стандарт комплексной профилактики исходит из понимания эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорного органа как целевой ориентации на недопущение причинения вреда охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований и как качественное снижение рисков причинения такого вреда. К ключевым показателям эффективности профилактических мероприятий отнесены: снижение количества зафиксированных нарушений обязательных требований; увеличение числа подконтрольных субъектов, включенных в категорию низкого риска и освобожденных от проверок; увеличение числа подконтрольных субъектов, вовлеченных в регулярное позитивное (не связанное с применением мер принуждения) взаимодействие с контрольно-надзорным органом; повышение доверия подконтрольных субъектов к контрольно-надзорным органам. В то же время Стандарт требует ежегодной оценки эффективности ведомственных систем

¹ Указ Президента РФ от 25.04.2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2078.

² Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 г. № 472 «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2625.

профилактики различными субъектами (общественными объединениями, гражданами, самими предпринимателями и т. д.), но, тем не менее, отмечает, что эффективность системы профилактики – категория оценочная.

Вместе с тем, если вопрос оценки профилактического направления контрольно-надзорного направления является новым, то вопрос оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности обсуждался в науке, правда, большое внимание ему уделено учеными-экономистами, а не административистами.

Стоит отметить, наиболее полную позицию занимают представители РАНХиГС, а точнее, Е. И. Добролюбова и В. Н. Южаков. Они предлагают несколько вариантов оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности: по результатам статистических данных и по результатам социологических исследований мнений представителей бизнеса и граждан как конечных потребителей контрольно-надзорной деятельности. Также ими предложены критерии оценки результативности контрольно-надзорной деятельности:

1. Оперативность устранения бизнесом выявленных в ходе проверок грубых нарушений;
2. Измерение вреда (причиненный вред, возмещенный вред);
3. Обеспечение законности контрольно-надзорной деятельности;
4. Оценка уровня информированности хозяйствующих субъектов об обязательных требованиях на основе их опроса.

Для оценки же эффективности контрольно-надзорной деятельности предложен только один критерий – отношение к издержкам бюджетной системы и бизнеса.

Практическая модель оценки введена приоритетным проектом «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»¹. Он указывает на базовую модель, которой предусматривается

¹ Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности», включающий Базовую модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной

сложный комплексный учет множества показателей. В соответствии с вышеупомянутой Базовой моделью и Основными направлениями разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности¹, ключевые показатели должны отражать уровень достижения общественно значимых результатов. К таким показателям (группа «А») отнесены: количество погибших и количество пострадавших в происшествиях людей, а также материальный ущерб. Помимо ключевых показателей, установлено довольно большое количество индикативных показателей (группы «Б» и «В»), практически совпадающих с теми индикаторами, которые в настоящее время отражаются в ежегодных докладах контрольно-надзорных органов².

Справедливо замечание В. Н. Южакова, что для успешной реализации реформы контрольно-надзорной деятельности необходимо внедрение системы внешнего мониторинга и оценки динамики результативности. В то же время автор указывает, что оценка результативности контрольно-надзорной деятельности осуществляется только на основании имеющейся статистики по ущербу охраняемым законом ценностям. Слабым местом здесь выступает то, что оценка результативности контрольно-надзорной деятельности не учитывает фактор полезности такой деятельности для граждан.

Можно согласиться с С. М. Зыряновым, что профилактические мероприятия, хотя и призваны воздействовать методом убеждения на контролируемых субъектов, в итоге должны отражаться на гражданах, повышая их защищенность³. Вполне вероятно также, что и предприниматели могут оценивать, как профилактическая деятельность влияет на их поведение и на их отношения с

деятельности, утвержден протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 г. № 78 (14) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 г. № 934-р «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» // СЗ РФ. 2016. № 21. Ст. 3075.

² Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–66.

³ Там же.

контрольно-надзорными органами. Более того, неисполнение предпринимателями обязательных требований может приводить к происшествиям, влекущим причинение вреда (ущерба), который возмещается за их счет. С этой точки зрения профилактическая деятельность позволяет снизить издержки по возмещению вреда (ущерба). Данное обстоятельство также не учитывается Базовой моделью.

Говоря же непосредственно об оценке эффективности профилактики нарушений обязательных требований, стоит уделить внимание зарубежному опыту. Анализ зарубежных источников по теории управления позволяет выделить две основные теории планирования эффективности профилактических мероприятий – этиологическая теория и теория вмешательств. Этиологическая теория основывается на причинах (например, рисках или факторах защиты или процессов) целевой проблемы. Теория вмешательств сосредоточена на методах оценки изменений этиологических рисков. Как только причина аномий обнаружена, разрабатываются эффективные программы на основе эмпирических данных, позволяющие запланировать желаемые изменения в факторах, и, в конечном счете – в поведении участников программ¹.

И здесь необходимо обратить внимание, что законодатель не смог определиться, по каким критериям стоит осуществлять оценку эффективности профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

В связи с вышесказанным А. В. Зырянов и А. В. Калмыкова предлагают две возможные системы оценки эффективности профилактической деятельности.

1. Первый путь предполагает проведение социологических исследований. Сложность представляет выбор показателей, который, по их мнению, должен зависеть от конкретных профилактических мероприятий. Так, если речь идет о простом информировании, которое рассматривается сейчас как одна из основных форм профилактики, то оценка эффективности может быть осуществлена исходя из того, как предприниматели удовлетворены предложенной им информацией, ее

¹ Nation M., Crusto C., Wandersman A., Kumpfer K.L., Seybolt D., Morrissey-Kane E., Davino K. What works in prevention? Principles of effective prevention programs // American psychologist. 2003. June/july. P. 453.

полнотой, доступностью и понятностью, достоверностью. Если профилактика ведется в форме консультирования, то для оценки ее эффективности необходимо получить от предпринимателей ответы на вопросы о том, обращались ли они за консультациями, как часто, помогли ли консультанты в решении их проблем, насколько доступным было получение консультации. Возможно также получение оценки предпринимателями того, насколько профилактические мероприятия повлияли на соблюдение ими обязательных требований. Не исключено, что после общения с консультантами, прохождения самооценки, ознакомления с обязательными требованиями, иной информацией, представленной контрольно-надзорным органом, предприниматель изменил свое отношение к обязательным требованиям и к необходимости их соблюдения. Предприниматели могут субъективно оценить, насколько изменилось отношение к ним инспекторов, количество жалоб на их продукцию, товары, работы или услуги (если это изменение можно отнести к следствию профилактической работы), чаще или реже они подвергаются мерам принуждения (например, изменилась ли общая сумма уплаченных за год административных штрафов). Такие социологические исследования, вероятно, будут проводиться для выбора более эффективных мер профилактики. Однако для получения релевантных результатов должно пройти некоторое время, в течение которого в сферу профилактики попадет большее число контролируемых субъектов.

2. Второй путь основывается на статистических данных, отражающих результаты контрольно-надзорной деятельности. Авторы указывают, что в каждой конкретной сфере контрольно-надзорная деятельность направлена на обеспечение безопасности, а значит, на недопущение случаев причинения вреда охраняемым ценностям, прежде всего жизни и здоровью людей. Чем меньше таких случаев, тем ниже оценка причиненного вреда.

Но говоря о возможности оценки эффективности и результативности профилактики нарушений обязательных требований, стоит обратиться к общей теории права и дать определения понятиям «эффективность» и «результативность».

Некоторые авторы под эффективностью правовых норм подразумевают их «действенность, результативность, то есть способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении»¹.

В. С. Нерсисянц указывает на то, что в современных условиях, «когда задача правового регулирования видится уже не в достижении заданных сверху целей, а в выражении и согласовании социальных интересов, способствующих нормальному, свободному развитию общественных отношений, должны быть соответствующим образом пересмотрены и положения теории эффективности законодательства»².

Несмотря на то, что некоторые авторы раскрывают, по сути, понятие «эффективности» через понятие результативности, представляется это не совсем верным. По нашему мнению, результативность – термин, который логично использовать, когда контрольно-надзорную деятельность оценивали по «палочной системе», сейчас же, когда идет смещение контрольно-надзорной деятельности в сторону установки баланса и диалога между подконтрольными субъектами и государством в лице своих контрольно-надзорных органов, логичнее говорить именно об эффективности. Конечный результат уходит на второй план, первоочередное место отдается именно процессу организации контрольно-надзорной деятельности.

Существующая на данный момент модель оценки эффективности профилактического направления контрольно-надзорной деятельности содержится в Разделе 6 Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, который определяет, что оценка эффективности проводится контрольно-надзорными органами самостоятельно, ежегодно.

В качестве показателей эффективности стандарт устанавливает:

- 1) количество проведенных профилактических мероприятий;
- 2) количество субъектов, в отношении которых проведены профилактические мероприятия;

¹ Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления. // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3–11.

² Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсисянца. М.: Норма, 2002. 202 с.

3) доля субъектов, в отношении которых проведены профилактические мероприятия;

4) предотвращенный ущерб в результате проведения профилактических мероприятий;

5) количество профилактических мероприятий, проведенных с привлечением экспертных организаций и экспертов;

6) показатели, характеризующие количественные параметры ознакомления граждан и (или) подконтрольных (поднадзорных) субъектов с профилактическими материалами;

7) показатели, характеризующие количественные и качественные параметры предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований как вида профилактического мероприятия;

8) стоимостная оценка (себестоимость) одного профилактического мероприятия;

9) показатели, характеризующие количественные и качественные параметры обеспеченности помещениями, оборудованием, специальными техническими средствами и транспортными средствами (по типам средств), используемыми при проведении профилактических мероприятий;

10) средняя продолжительность одного профилактического мероприятия;

11) среднее число должностных лиц, задействованных в проведении одного профилактического мероприятия.

Все перечисленные критерии можно разделить на несколько групп:

1) *Временной критерий*:

– средняя продолжительность одного профилактического мероприятия;

2) *Количественный критерий*:

– количество проведенных профилактических мероприятий;

– количество субъектов, в отношении которых проведены профилактические мероприятия;

– доля субъектов, в отношении которых проведены профилактические мероприятия;

- количество профилактических мероприятий, проведенных с привлечением экспертных организаций и экспертов;

- показатели, характеризующие количественные параметры ознакомления граждан и (или) подконтрольных (поднадзорных) субъектов с профилактическими материалами;

- показатели, характеризующие количественные и качественные параметры предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований как вида профилактического мероприятия;

- среднее число должностных лиц, задействованных в проведении одного профилактического мероприятия;

- показатели, характеризующие количественные и качественные параметры обеспеченности помещениями, оборудованием, специальными техническими средствами и транспортными средствами (по типам средств), используемыми при проведении профилактических мероприятий;

3) Материальный критерий:

- предотвращенный ущерб в результате проведения профилактических мероприятий;

- стоимостная оценка (себестоимость) одного профилактического мероприятия;

Однако необходимо заметить, что представляется не совсем верным и логичным отсутствие социологического критерия.

Вся система оценки эффективности профилактического направления выстроена таким образом, что, во-первых, анализ существующих в Стандарте критериев показывает, что снова все сводится «к палочной системе», да, не такой явной, как раньше, но опять же количеству отдается определяющее и главенствующее место в системе критериев. При этом отсутствие социологического критерия приводит к «эффекту вакуума», то есть контрольно-надзорные органы самостоятельно оценивают себя, а мнение подконтрольных субъектов совершенно не учитывается. Снова получается ситуация, когда бизнес-сообщество существует само по себе, а контрольно-надзорная деятельность сама

по себе. И выстраивание диалога между ними по-прежнему остается за пределами проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности. На практике мы будем иметь ситуацию, когда по отчетам профилактическая деятельность эффективна, а реальная экономическая обстановка остается без изменений. В этой связи предлагается внесение изменений в критерии оценки эффективности профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, с обязательным учетом мнения подконтрольных субъектов. Учет мнения проверяемых может осуществляться в различных формах, как путем проведения социологического опроса, так и путем организации анонимных опросов в личных кабинетах на сайте или в мобильном приложении. Единственным критерием при организации опросов должен выступать процент (%) задействованных подконтрольных и поднадзорных субъектов. Он должен составлять не менее 75 % от числа лиц, в отношении которых в отчетном периоде должна быть осуществлена профилактическая работа. Именно в этом случае можно говорить об удовлетворительной реализации профилактического направления и об объективной оценке деятельности контрольно-надзорного органа.

Еще одним важным критерием эффективности, отсутствующим в системе критериев эффективности профилактических мероприятий, можно назвать – взаимосвязи и запрет на подмену иных форм контрольно-надзорной деятельности посредством проведения профилактических мероприятий.

Профилактическая деятельность возникла в контрольно-надзорной деятельности в первую очередь в связи с необходимостью снижения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты, а также для выстраивания партнёрской модели взаимодействия между государством в лице контрольно-надзорных органов и контролируемых лиц. Однако данный факт не должен способствовать снижению уровню защиты охраняемых законом ценностей, либо приводить к необоснованному освобождению от негативных последствий, вплоть до привлечения к административной ответственности контролируемых лиц за грубые нарушения обязательных требований.

Так, например, согласно ч. 9 ст. 52 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрено: при проведении профилактического визита в случае обнаружения, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен, инспектор незамедлительно направляет информацию об этом уполномоченному должностному лицу контрольного (надзорного) органа для принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

То есть при проведении данного профилактического мероприятия прослеживается взаимосвязь с иными контрольно-надзорными мероприятиями, тогда как, например, в случае вынесения предостережения существует определенный законодательный пробел.

Как уже было отмечено, законом установлен срок для уведомления об исполнении предостережения – 60 дней. Во-первых, данный срок является критичным и может нанести непоправимый вред в случае нарушения ряда обязательных требований. Во-вторых, в случае недобросовестного поведения контролируемого лица и не исполнения требований, содержащихся в предостережении, для контролируемого лица отсутствует какая-либо ответственность. Контрольно-надзорные органы в случае наличия у них сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, руководствуясь ч. 1 ст. 66 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вправе провести внеплановые контрольно-надзорные мероприятия, но с учетом времени на их проведение в дополнение к 60 дням, предусмотренным для направления уведомления об исполнении предостережения, последствия и ущерб могут оказаться необратимыми.

В связи с вышесказанным представляется необходимым при оценке эффективности профилактических мероприятий учитывать их взаимосвязь с иными контрольно-надзорными мероприятиями.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, сформулируем его основные *выводы*:

1. Задачами профилактических мероприятий является обеспечение общественного порядка и предотвращение риска причинения вреда или минимизация последствий, которые могут наступить в случае неисполнения предостережения. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований выполняет восстановительную функцию, а установление в законодательстве шестидесятидневного срока на исполнение может способствовать тому, что причиненный вред наступит, то есть предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований потеряет свое значение и не достигнет поставленные перед ним цели и задачи. Логичным было бы установить срок – 30 календарных дней, в течение которых подконтрольный субъект обязан уведомить контрольно-надзорный орган, а в случае наличия тех или иных экстраординарных обстоятельств иметь возможность продлить срок до 40 календарных дней.

2. На сегодняшний день в теории административного права и практике отсутствует понимание правовой природы предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, несмотря на то, что указанный вид предостережения является способом защиты прав предпринимателей, а правовая неопределенность приводит к тому, что некоторые субъекты предпринимательской деятельности лишены возможности защиты своих прав в административном и судебном порядке только лишь из-за отсутствия единообразия в вопросе определения правовой природы предостережения. По нашему мнению, в указанной дискуссии должна быть поставлена точка; предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований по своей правовой природе является

ненормативным правовым актом, возможность обжалования которого предусмотрена действующим законодательством РФ.

3. Система профилактических мероприятий должна быть подвергнута изменению, при этом путем внесения изменений не в количество проводимых мероприятий, а в качественную характеристику профилактики нарушений обязательных требований. Согласно опросу предпринимателей, проведенному при подготовке диссертационного исследования, 67 % из опрошенных не знают о проводимой реформе контрольно-надзорной деятельности, контрольно-надзорные органы не реализовывали в отношении них каких-либо профилактических мероприятий. Для эффективной профилактической работы обязательно должна проводиться совместная деятельность контрольно-надзорных органов и представителей предпринимательского сообщества. Для этого необходимо, в-первую очередь, внесение изменений в деятельность должностных лиц контрольно-надзорных органов, реальная оценка проводимых ими профилактических мероприятий.

4. При разработке комплекса профилактических мероприятий контрольно-надзорный орган должен учитывать условия и причины, повлиявшие на ухудшение поднадзорной среды. Результатом эффективной работы контрольно-надзорного органа по реализации профилактического направления должна выступать не возможность использования средств государственного принуждения на неправомерное поведение у хозяйствующего субъекта, а формирование у лица законопослушного поведения, обеспечивающего соблюдение обязательных требований на основе принятия на себя внутренней ответственности за выбранную форму поведения.

§ 3. Цифровизация административно-профилактических мер контрольно-надзорной деятельности

Современный мир уже невозможно представить без цифровых технологий, которые в свою очередь проникли во всех сферы жизнедеятельности, и стали ее неотделимой составляющей. Цифровые технологии внедряются и в экономическую деятельность государства, и в государственное управление в целом, и в контрольно-надзорную деятельность в частности.

Информационные технологии развиваются стремительно. Если 10 лет назад эффективное государственное управление можно было представить без активного использования информационных технологий, то в современных реалиях становится очевидным, что для эффективной работы государственных органов, в том числе по реализации функции по контролю и надзору, необходимо использование достижений в сфере цифровых технологий.

Активное применение цифровых технологий в государственном управлении выступает не только мерилom эффективности государственного управления, но и, по мнению некоторых авторов, является гарантией прав граждан и организаций при осуществлении контрольно-надзорной деятельности¹. Другие авторы, например, Е. А. Савченко, также отмечают, что цифровизация выступает необходимым компонентом для обеспечения законности в государственном управлении².

Но, прежде чем говорить о современных способах использования цифровых технологий, об их значении в контрольно-надзорной деятельности в целом и в профилактике нарушений обязательных требований в частности, а также о новых перспективных возможностях в одном из направлений контрольно-надзорной деятельности – профилактическом направлении, необходимо дать

¹ Фесько Д. С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении // Административное право и процесс. 2020. № 3 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 04.05.2022).

² Савченко Е. А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7. С. 105.

определение базовым дефинициям, таким как «цифровые технологии», и непосредственно определить, что из себя представляет процесс «цифровизации».

Термин «цифровые технологии» часто используется в научных трудах, но до сих пор не получил нормативного закрепления или широкого научного толкования. Тем не менее, по мнению Т. Романовой, цифровые технологии представляют собой основанную на методах кодирования и передачи информации дискретную систему, позволяющую осуществлять множество разнообразных задач за кратчайшие сроки¹.

Л. Н. Масленникова, Т. Е. Сушина под указанной дефиницией понимают различные информационно-коммуникативные технологии².

Всемирный банк относит к цифровым технологиям сеть «Интернет», компьютеры, мобильные телефоны (смартфоны), бытовую электронику, прочие средства сбора, хранения, анализа информации и обмена ею в цифровом формате³.

Ученые отмечают бесспорность того факта, что увеличение влияния цифровых технологий на все сферы жизни человека в последние годы стали реальностью, с которой государству приходится иметь дело⁴.

Сам процесс использования цифровых технологий в повседневной деятельности, в деятельности государства называется цифровизацией. Термин «цифровизация» впервые появился в английском языке, звучит как «digitalization», образован от глагола «digitalize», что, согласно Кембриджскому словарю, означает «преобразовать что-либо, например, документ, в цифровую форму»⁵.

¹ См.: Романова Т. Цифровые технологии – это будущее человечества [Электронный ресурс] // URL: <http://fb.ru/article/335698/tsifrovyye-tehnologii-eto-buduschee-chelovechestva> (дата обращения: 05.04.2022).

² Масленникова Л. Н., Сушина Т. Е. Оптимизация судебного контроля на начальном этапе уголовного судопроизводства в условиях развития цифровых технологий // Российская юстиция. 2019. № 3. С. 41–44.

³ См.: Доклад Всемирного банка за 2016 г. «Цифровые дивиденды» [Электронный ресурс] // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/> (дата обращения: 05.04.2022).

⁴ См.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 85.

⁵ См.: Cambridge dictionary [Электронный ресурс] // URL: <https://bit.ly/3oH4EF9> (дата обращения: 15.04.2022).

Цифровизация отношений между людьми по поводу объектов материального и нематериального мира является результатом достижений научно-технического прогресса в последние десятилетия. В. Г. Халин, Г. В. Чернова определяют, что указанное явление необходимо рассматривать с точки зрения широкого и узкого подхода. В узком значении цифровизация есть преобразование информации в цифровую форму по модели «языка двоичной системы счисления», открывающей неограниченные возможности оперативной обработки информации (поиска, получения, обработки, хранения и распространения информации) и доведения ее до пользователей в режиме реального времени. В широком значении цифровизация – это современный общемировой тренд развития экономики и общества, который основан на преобразовании в цифровую форму информации и приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни¹.

Цифровизация контрольно-надзорной деятельности, в общем, и цифровизация профилактики нарушений обязательных требований, в частности, выступает частью общего развития. Несмотря на широкое обсуждение такого явления, как цифровизация, в последнее время существует острая нехватка объективной информации о последствиях цифрового прогресса для теории административного права и практики его применения.

Несмотря на различные подходы к понятию «цифровой контроль», необходимо отметить, что в рамках реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности некоторые его формы активно реализуются в профилактике нарушений обязательных требований.

Профессор А. В. Мартынов² отметил, что, согласно мнению экспертов, подготовивших аналитический доклад о контрольно-надзорной деятельности по итогам 2018 г., цифровой контроль может осуществляться путем использования четырех основных технологий: 1) средства автоматизированной идентификации

¹ Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46–63.

² Мартынов А. В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2020. № 1. С. 176.

(штрихкоды, RFID-метки); 2) неавтоматизированные устройства дистанционного контроля (видеонаблюдение, ДЗЗ); 3) автоматические устройства дистанционного контроля, в том числе персонализированные устройства (устройства мониторинга автотранспорта, судов, стационарного оборудования и т. д.) и неперсонализированные устройства (устройства фиксации нарушений на улично-дорожной сети); 4) ГИС, обеспечивающие автоматический анализ¹.

Каждая из этих технологий может быть использована в рамках организации профилактических мероприятий контрольно-надзорной деятельности, однако современное состояние профилактики нарушений обязательных требований далеко от совершенства и имеет ряд проблем, тем не менее ряд шагов на пути цифровизации контрольно-надзорной деятельности сделан.

В рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности был разработан Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности, утвержденный протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6) (Далее – Стандарт информатизации)².

Раздел 8 Стандарта информатизации посвящен автоматизации профилактической работы. Как и по иным мероприятиям, предусмотренным в указанном Стандарте, предусмотрено 3 уровня реализации Стандарта: базовый, средний и высокий. На базовом уровне Стандарта не предусмотрена реализация профилактической работы, на среднем уровне предусмотрено: профилирование проверяемого лица на основании перечня обязательных требований, самооценка проверяемого лица, самодекларирование проверяемого лица.

Каждое из указанных мероприятий включает в себя перечень определенных действий, реализуемых между контролерами и проверяемыми лицами.

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2018 / кол. авт. С. М. Плаксин, И. А. Абузярова, А. В. Кнутов и др. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019. С. 98.

² См.: Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14.06.2017 г. № 40 (6) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Высокий уровень Стандарта предусматривает те же мероприятия, что и на среднем уровне, добавляя в них способы взаимодействия либо расширяя способы, предусмотренные на среднем уровне.

Как уже упоминалось ранее, ключевым документом, регулирующим организацию профилактики нарушений обязательных требований, выступает Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований.

Раздел 5.7 Стандарта профилактики посвящен созданию интерактивных сервисов, обеспечивающих взаимодействие с подконтрольными субъектами, в том числе для самостоятельного определения и добровольного подтверждения подконтрольными субъектами соблюдения обязательных требований, предусмотрено создание и использование интерактивных сервисов для проведения самообследования и самооценки, которые размещаются на сайте контрольно-надзорного органа в разделе, посвященном профилактике нарушений обязательных требований.

При этом контрольно-надзорный орган применительно к каждому осуществляемому виду государственного контроля (надзора) создает несколько различных видов интерактивных сервисов для проведения самообследования и самооценки.

При этом необходимо отметить, что Стандарт профилактики определяет общие положения, связанные с использованием цифровых технологий в профилактической деятельности, определяет цели и задачи, а также предусматривает возможность для ведомственных программ по профилактике нарушений обязательных требований введения интерактивных сервисов с учетом специфики деятельности, осуществляемой конкретным органом.

Так, А. В. Мартынов указывает, что в Программе комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области трудовых отношений на 2018 г. и плановый период до 2020 г., утвержденной Приказом Федеральной службы по труду и занятости от 19 июля 2018 г. № 407, отмечается, что в настоящее время самыми популярными являются сервисы «Сообщить о проблеме», «Дежурный инспектор» и «Электронный инспектор».

В документе также отмечается, что Сервис «Электронный инспектор» – интерактивный информационно-консультационный сервис системы электронных сервисов «Онлайнинспекция.рф» дает возможность работодателям проводить самопроверку соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. «Электронный инспектор» помогает работодателю провести внутренний аудит соблюдения трудового законодательства в любое удобное время и абсолютно бесплатно. В ходе проверки представитель организации заполняет интеллектуальные проверочные листы, результатом чего является заключение системы об отсутствии или наличии нарушений¹.

По состоянию на 26 августа 2021 г. 902 774 самопроверки было проведено, сумма сэкономленных штрафов составила 18 044 867 848 рублей (сумма штрафов, которые сэкономили подконтрольные субъекты, в случае установления нарушений, выявленных «электронным инспектором»)².

Некоторые контрольно-надзорные органы организовали цифровые сервисы для самопроверки с помощью создания личных кабинетов на сайте государственного органа. Такие сервисы не получили определенного названия, но принцип организации схож с «Электронным инспектором». Самопроверка проводится путем заполнения проверочных листов, которые содержат перечень вопросов, касающихся выполнения конкретных норм и обязательных требований.

По итогам самопроверки сервис информирует субъекта, является ли он законопослушным или же в случае осуществления проверки ему будет выдано предписание и составлен протокол об административном правонарушении.

¹ Мартынов А. В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н. И. Лобачевского, 2018. С. 76.

² Официальный сервис самопроверки предпринимателей Федеральной службы по труду и занятости [Электронный ресурс] // URL: [онлайнинспекция.рф](https://onlaininspekciya.rf) (дата обращения: 10.05.2022).

Можно также отметить, что указанные сервисы предусматривают возможность доведения информации о проведении добровольной самопроверки до проверяющих. Данный факт может быть учтен при планировании проверок на следующий год.

Такой личный кабинет создан, например, Роскомнадзором – <https://service.rkn.gov.ru/>, а также МЧС России.

Говоря о реализации профилактики нарушений обязательных требований на региональном уровне, стоит отметить сервис самопроверки «самопроверка.рф»¹, созданный Министерством промышленности, торговли и предпринимательства Нижегородской области. На указанном интернет-ресурсе собраны воедино все обязательные требования, которые служат предметом проверки на территории Нижегородской области. Примечательным является то, что на сайте можно выбрать либо государственный или муниципальный орган власти, осуществляющий контроль, либо выбрать бизнес-ситуацию, и по ней сайт определит какой государственный или муниципальный орган власти осуществляет контроль и надзор в данной сфере. По состоянию на 26 августа 2021 г. с помощью использования указанного сервиса было проведено 95,13 тыс. самопроверок юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Еще одним средством цифровизации контрольно-надзорной деятельности является экспресс-оценка индикаторов риска нарушения обязательных требований, так называемая «Экспресс-оценка».

«Экспресс-оценка» – это интерактивный сервис, позволяющий подконтрольному субъекту самостоятельно выявить наличие в его деятельности таких факторов, которые являются потенциальными основаниями для проведения в отношении него внеплановой проверки.

Электронные формы определения индикаторов риска нарушения обязательных требований создаются в виде списков вопросов, разрабатываемых на основе индикаторов риска нарушения обязательных требований, утвержденных

¹ Цифровая платформа «Электронный инспектор» [Электронный ресурс] // URL: [самопроверка.рф](https://selfcheck.ru/) (дата обращения: 11.05.2022).

федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности¹. По результатам автоматизированной обработки ответов на вопросы интерактивного сервиса «Экспресс-оценка» должны быть обеспечены аутентичная выборка ответов, свидетельствующих о наличии в деятельности подконтрольного субъекта индикаторов риска, и применительно к каждому индикатору риска представление рекомендаций по возможным законным способам своевременного устранения, соответствующего риска нарушения обязательных требований².

Так, к примеру, МЧС России разработан электронный сервис, позволяющий учреждениям и организациям определять присвоенную им категорию риска по трем видам надзора, а также периодичность проведения плановых проверок. Указанный сервис доступен на официальном сайте Министерства в разделе «Профилактическая работа и надзорная деятельность».

Аналогичный электронный сервис, позволяющий учреждениям и организациям определять присвоенную им категорию риска, размещен на официальном сайте Роспотребнадзора, он также расположен в разделе «Контроль и надзор»³.

Тем не менее, указанные сервисы не являются единственным возможным вариантом использования цифровых технологий в профилактике нарушений обязательных требований. Еще одним средством цифровизации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности является использование возможностей искусственного интеллекта.

¹ Мартынов А. В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору. С. 76.

² Пункт 5.7.3 Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, утвержденный Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 г. № 61 (11) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Официальный сайт Роспотребнадзора [Электронный ресурс] // URL: <https://risk.rospotrebnadzor.ru/search/> (дата обращения: 21.05.2022).

Возможность и необходимость внедрения искусственного интеллекта в деятельность государственных органов предусматривает Национальная программа «Цифровая экономика РФ», которая включает в себя Федеральный проект «Цифровые технологии» (Раздел 4.5), в рамках которой была утверждена «Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интеллект»¹.

Кроме указанной Дорожной карты, был издан Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490, который утвердил Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.²

В обоих этих документах впервые получило нормативное закрепление понятие искусственного интеллекта.

Согласно п. 5 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта под искусственным интеллектом понимается комплекс технологических решений, позволяющих имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе, в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений.

Необходимо отметить, что п. 21 вышеупомянутой Стратегии закрепляет принцип повышения эффективности процессов планирования, прогнозирования и принятия управленческих решений для создания условий в целях улучшения эффективности деятельности хозяйствующих субъектов. Обозначение данного принципа подтверждает вывод о том, что профилактическое направление

¹ Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интеллект» [Электронный ресурс] // URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/6658/> (дата обращения: 12.05.2022).

² Указ Президента РФ от 10.10.2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.») // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

деятельности выступает одним из ключевых и перспективных, и безусловно не может остаться «в стороне» от проходящего процесса цифровизации.

Говоря о цифровизации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности, необходимо проанализировать, что собой представляет искусственный интеллект.

Можно согласиться с мнением П. Н. Бегена, А. В. Чугунова, которые указывают, что «искусственный интеллект включает в себя целый комплекс стремительно развивающихся технологий и процессов. Одним из первоочередных и активно развивающихся направлений искусственного интеллекта является машинное обучение (Machine learning), которое определяется как класс методов искусственного интеллекта, применяемых в областях больших данных (Big Data) и интернета вещей (IoT), изучающих и разрабатывающих алгоритмы автоматизированного распознавания образов и извлечения знаний из массивного объема данных, а также основанных на обучении аппаратных систем, на основе полученных данных, генерации прогнозных значений и рекомендаций»¹.

П. М. Морхат отмечает, что существует слабый и сильный искусственный интеллект, подразумевая, что сильный искусственный интеллект способен мыслить и осознавать себя, а слабый искусственный интеллект так поступать не может. По мнению П. М. Морхата, термин «слабый искусственный интеллект» используется для того, чтобы подчеркнуть его ограниченность одной установленной (предписанной, вмененной) задачей². Безусловно, рассуждая об использовании искусственного интеллекта в государственном управлении в целом и в профилактике нарушений обязательных требований в частности, можно говорить только об использовании «слабого» искусственного интеллекта, так как недопустимо использование неуправляемых, самостоятельно думающих машин в

¹ Беген П. Н., Чугунов А. В. Исследование возможностей применения искусственного интеллекта в сфере цифрового государственного управления // Альманах научных работ молодых ученых XLVIII научной и учебно-методической конференции Университета ИТМО. СПб.: Университет ИТМО, 2019. Т. 3. С. 205.

² Морхат П. М. Искусственный интеллект: правовой взгляд: научная монография / РОО «Институт государственно-конфессиональных отношений и права». М.: Буки Веди, 2017. С. 43.

системе государственного управления, так как с этим связаны определенные риски, допустить которые государство не может себе позволить.

На сегодняшний день в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности не реализуются цифровые технологии искусственного интеллекта, способные анализировать события окружающего мира и оценивающие возможность возникновения рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Примером положительного использования таких технологий является опыт Сингапура и Южной Кореи, которые используют искусственный интеллект для чтения и анализа рентгеновских изображений грузов, контейнеров. Целью такой работы является выявление нестандартных ситуаций и формирование уведомлений таможенными органами, предупреждающих о необходимости задействовать человека для проведения досмотра подозрительных предметов¹.

В профилактике нарушений обязательных требований цифровая технология искусственного интеллекта может активно использоваться с учетом риск-ориентированного подхода. Например, хозяйствующие субъекты с высоким уровнем опасности могут устанавливать камеры, фиксирующие в автоматическом режиме возникновение условий, способных привести к рискам возникновения ущерба охраняемым законами ценностям (жизни и здоровью граждан, прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, их имущества, сохранности животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов и др.).

Примером такого использования может служить технология, разработанная компанией Landing al², которая в период борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции разработала технологию, с помощью которой определяется дистанция между людьми, и соответственно система определяет, безопасное ли оно с точки зрения распространения инфекции или нет. Данный способ использования искусственного интеллекта является примером

¹ Арабян М. С., Гильманова К. М. Цифровизация как приоритетный инструмент совершенствования таможенного администрирования на примере ЕАЭС // Таможенное дело. 2019. № 4. С. 17–21.

² Официальный сайт компании Landin al [Электронный ресурс] // URL: <https://landing.ai/> (дата обращения: 13.06.2022).

эффективных превентивных мер, указанная технология может быть адаптирована и для применения в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Рассматривая вопрос использования возможностей искусственного интеллекта в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности, невозможно оставить без внимания вопрос использования робототехники. Использование роботов может заменить типичные и однообразные функции, выполняемые контролерами в своей повседневной работе. Однако это приведет как к возникновению положительного эффекта, так и к некоторым негативным последствиям. Но прежде чем говорить о них, необходимо отметить, что на сегодняшний день ни одна из стран мира не приняла правовые и ненормативные акты, такие как кодексы поведения, инструкции, регулирующие отношения использования робототехники. Хотя уже сейчас назревает проблема определения правового статуса роботов. В первую очередь, как справедливо отмечает В. А. Жилкин, это связано с появлением беспилотных летательных аппаратов и беспилотных автомобилей, что требует введения обязательной системы их отслеживания и обнаружения в режиме реального времени, а также внесения поправок в международные соглашения, например, в Венскую конвенцию о дорожном движении (1968) и Гаагскую конвенцию о праве, применимом к дорожно-транспортным происшествиям (1971). Функционирование роботов не должно противоречить национальным и международным этическим принципам и правовым нормам, а право не должно отставать от научно-технического прогресса в области робототехники¹.

Тем не менее, постепенно законодатель реагирует на внедрение современных цифровых технологий в современный мир, и, например, в Воздушный кодекс РФ уже внесены изменения, регулирующие деятельность дронов². Конечно, на данный

¹ Жилкин В. А. Цифровые технологии и применение искусственного интеллекта в Финляндии и России: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6. С. 76

² Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 462-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 82.

момент законодательство содержит крайне скудное количество норм, регулирующих данный вопрос, в связи с этим возникает необходимость осмысления использования данных возможностей в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности.

Международным стандартом ISO 8373:2012¹, который определяет базовые понятия и принципы регулирования робототехники, установлена классификация, согласно которой все роботы в зависимости от их назначения подразделяются на промышленные и сервисные. Российский национальный стандарт «Роботы и робототехнические устройства»² отталкивается от положений рассмотренного международного стандарта и предполагает такую же классификацию роботов. Давая краткое определение каждому из видов таких роботов, можно сказать, что промышленные роботы – это автоматически управляемые, перепрограммируемые, многоцелевые манипуляторы. Такие роботы задействованы на производствах и не могут быть использованы в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности. Сервисные, то есть обслуживающие роботы, созданы для помощи, обслуживания, замены или облегчения человеческой деятельности, такие роботы могли бы использоваться в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности. На данный момент Стандартом комплексной профилактики рисков не предусмотрено использование роботов в профилактике нарушений обязательных требований. Тем не менее, представляется вполне логичным использование сервисных роботов в повседневной работе контрольно-надзорных органов по профилактике нарушений обязательных требований.

Одним из доступных способов применения достижений робототехники в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности является возможность активного использования дронов квадрокоптеров, беспилотных аппаратов, роботов на объектах с высоким уровнем риска для здоровья (такие как шахты, нефтескважины, ядерные установки и другие опасные режимные объекты).

¹ International Organization for Standardization [Электронный ресурс] // URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:8373:ed-2:v1:en> (дата обращения: 24.05.2022).

² ГОСТ Р 60.0.0.2-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Роботы и робототехнические устройства. Классификация. М.: Стандартинформ, 2016. 15 с.

Данные, собранные с помощью указанных технических средств, могут быть проанализированы искусственным интеллектом, что существенно снижает риск возникновения опасности для «контролеров».

По нашему мнению, цифровизация контрольно-надзорной деятельности должна развиваться в двух направлениях. Во-первых, должно быть усовершенствовано межведомственное взаимодействие органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность с использованием цифровых технологий. Во-вторых, необходима цифровизация в процессах взаимодействия «контролеров» и подконтрольных субъектов. Остановимся на втором направлении подробнее.

Как уже было сказано ранее, существующие цифровые сервисы малоэффективны и малопопулярны среди представителей бизнес-сообщества. Это связано с рядом причин.

Во-первых, многие подконтрольные субъекты не знакомы с таким направлением контрольно-надзорной деятельности как профилактика нарушений обязательных требований. Большинство подконтрольных субъектов не информированы о современном состоянии контрольно-надзорной деятельности, о критериях оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, об организации риск-ориентированного подхода и тем более об осуществлении профилактического направления.

Это подтверждают и результаты опроса «оценки административной нагрузки на бизнес», проведенного Аналитическим центром при Правительстве РФ в 2017 г. и 2018 г., в ходе которого были опрошены 8638 представителей бизнеса из 85 субъектов РФ. Согласно указанному опросу только каждый 4-й представитель бизнеса знает о своей категории риска, при этом только 50 % согласны с присвоенной категорией¹.

Согласно этому же опросу 57 % опрошенных в 2017 г. и 54 % опрошенных в 2018 г. негативно оценивают работу контрольно-надзорных органов по

¹ Оценка административной нагрузки на бизнес: опрос, проведенный Аналитическим центром при Правительстве РФ [Электронный ресурс] // URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/library/> (дата обращения: 16.07.2022).

осуществлению профилактики нарушений обязательных требований, положительную оценку дает лишь 24 % опрошенных в 2017 г. и 25,8 % в 2018 г., что можно рассматривать как негативную оценку со стороны бизнеса деятельности по осуществлению профилактического направления и неинформированность о проводимых профилактических мероприятиях.

Таким образом, подконтрольные субъекты, как правило, не знают об осуществляемых профилактических мероприятиях. Тем более нельзя забывать тот факт, что далеко не каждый подконтрольный субъект имеет финансовые возможности и производственные необходимости наличия юриста в своем штате, который бы отслеживал деятельность контрольно-надзорных органов.

Тем не менее, принцип взаимодействия и учета мнений подконтрольных субъектов является обязательным при организации профилактической работы для контрольно-надзорных органов, соответственно именно должностные лица контрольно-надзорных органов отвечают за доведение информации до подконтрольных субъектов.

Во-вторых, на данный момент при оценке эффективности работы контрольно-надзорного органа по осуществлению профилактической деятельности остается без внимания уровень участия контрольно-надзорного органа в цифровизации профилактической работы. То есть должностные лица контрольно-надзорного органа не заинтересованы в установлении диалога с бизнесом посредством цифровых технологий.

Автором диссертационного исследования был проведен социологический опрос (Приложение № 2) представителей бизнеса и должностных лиц контрольно-надзорных органов, одним из вопросов которого был: «Необходима ли разработка единого портала или мобильного приложения, один из разделов которого был бы посвящен профилактике нарушений обязательных требований?». Согласно результатам проведенного опроса (Приложение № 3) идею создания единого портала либо мобильного приложения поддержало 87 % опрошенных.

Таким образом, кажется вполне логичным высказать предложение о необходимости создания единого портала или мобильного приложения

контрольно-надзорной деятельности, один из разделов которого необходимо посвятить профилактике нарушений обязательных требований. Создание такого ресурса могло бы благоприятно сказаться на взаимодействии государства в лице контрольно-надзорных органов и предпринимателей.

Цифровизация деятельности контрольно-надзорных органов по профилактике нарушений обязательных требований является неизбежной реакцией контрольно-надзорных органов на современные запросы общества и решает ряд важных задач:

1. Снижение временных затрат при организации профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорными органами. Указанную проблему в первую очередь способна обеспечить ВИС КНО, одной из задач которых согласно Стандарту информатизации КНД¹ является автоматизация профилактической работы. Повсеместное использование ВИС КНО должностными лицами контрольно-надзорных органов, обеспечение тесного межведомственного взаимодействия, использование шаблонов, использование проверочных листов существенно сократит временные затраты на проведение профилактических мероприятий, при этом не снизив их качество. Также при активной цифровизации можно снизить и время ответа на обращения предпринимателей за разъяснениями обязательных требований. Заменяв часть работы должностных лиц автоматизированными системами, можно высвободившееся время перераспределить для ответов на обращения и разъяснения подконтрольным субъектам. Указанная мера могла бы способствовать более оперативному участию в решении проблемы контрольно-надзорных органов.

2. Повышение уровня квалификации должностных лиц контрольно-надзорных органов.

Необходимость активного использования цифровых технологий в профилактической деятельности диктует должностным лицам необходимость

¹ См.: Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утв. протоколом заседания проектного комитета от 14.06.2017 г. № 40 (6) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

повышать свою квалификацию, раскрывать свой потенциал и при организации работы уходить от шаблонных функций к аналитическим и прогнозным. Высокая квалификация должностных лиц способствует усилению желания совершенствовать свою работу и организацию работы контрольно-надзорного органа, что благоприятно сказывается на организации всей контрольно-надзорной деятельности. Повышение уровня квалификации должностных лиц также способствует выстраиванию диалога между подконтрольными субъектами и «контролерами».

3. Снижение коррупционных рисков.

Все профилактические мероприятия, бесспорно, способствуют снижению коррупционных рисков, однако цифровизация профилактики нарушений обязательных требований снижает возможность коррупционных проявлений до минимума. Как уже ранее было сказано, создание проверочных листов, их обязательное использование в ВИС КНО помогает исключить возможность усмотрения должностными лицами органов контроля и надзора. Проверяемые, используя мобильное приложение или единый портал в сети «Интернет», будут иметь возможность избежать проведения внеплановых проверок, смогут «предугадать» какие обязательные требования будут проверять контролирующие их виды деятельности органы, чем обезопасят себя от возможности и желания участия в коррупционном поведении.

Однако необходимо отметить, что, кроме положительных аспектов, у цифровизации профилактического направления есть ряд рисков, которые нельзя оставить без внимания.

Нельзя не согласиться с мнением Г. А. Грищенко, что среди основных препятствий для внедрения искусственного интеллекта в государственное управление можно выделить отсутствие информационно-технологической инфраструктуры, нехватку квалифицированных специалистов, а также законодательные проблемы¹.

¹ Грищенко Г. А. Искусственный интеллект в государственном управлении // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 27–31.

Кроме того, нельзя не добавить еще ряд рисков, о которых необходимо помнить при активном внедрении цифровых технологий в профилактическое направление контрольно-надзорной деятельности.

1. Высокая цена за допущенные ошибки искусственного интеллекта. Ошибки, которые допускает человек, как правило, имеют длящийся характер во времени, и до момента, когда негативные последствия становятся необратимы и опасны, есть определенный запас времени.

«Искусственный интеллект подвержен риску не только хакерских атак, но и других сбоев, которые крайне сложно предугадать, а зачастую и невозможно предотвратить или затруднительно остановить, поскольку роботы за доли секунды могут принять неправильные решения, которые охватят своими негативными или даже опасными последствиями огромное количество людей, тогда как последствия неправильных решений живого человека редко бывают такими одномоментными и массовыми»¹. Кроме этого, нельзя исключать возможность взлома, хакерских атак, которым регулярно подвергаются официальные сайты государственных органов и действующие государственные автоматизированные системы.

Для активного использования искусственного интеллекта государство должно быть уверено, что сможет обеспечить должный уровень безопасности, тем не менее, как бы ни хотелось заявить, что на существующем этапе государство может справиться с любыми кибер-угрозами, к сожалению, это не так и требует дальнейшей доработки, прежде, чем станет возможен переход на более глубокое и основательное использование искусственного интеллекта в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности.

2. Нецелевое расходование денежных средств на разработку соответствующего программного обеспечения. К сожалению, высокотехнологические разработки, создание и внедрение новых цифровых технологий, не используемых ранее, – это довольно сложно отслеживаемая деятельность. Контролировать реальные траты на данные нужды довольно сложно, что может привести к тому, что некоторые

¹ Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М.: Проспект, 2019. – 240 с.

должностные лица будут злоупотреблять своим служебным положением и использовать его в преступных целях.

3. Сокращение возможности обращения к живому человеку при возникновении вопросов при осуществлении профилактики нарушений обязательных требований. Активное использование цифровых технологий, замена выполнения рутинных задач человеком на технологии искусственного интеллекта подразумевают уменьшение расходов на сотрудников органов контроля надзора и их сокращение. Экономия на человеческих ресурсах представляется довольно дискуссионным вопросом, так как, с одной стороны, является очевидным благом в виде экономии фонда оплаты труда, а с другой стороны, приводит к перераспределению обязанностей у сотрудников ведомств. Не стоит забывать, что контрольно-надзорная деятельность является довольно болезненным явлением для подконтрольных субъектов, а внедряемая профилактика нарушений обязательных требований вызывает множество вопросов. Уровень владения информационными технологиями у подконтрольных субъектов также совершенно различен, и необходимо помнить, что одним из принципов организации профилактики нарушений обязательных требований является принцип информационной доступности, который будет нарушен при ограничении возможности получения информации о профилактических мероприятиях через непосредственное общение с сотрудником контрольно-надзорного органа¹.

¹ Смирнова Е. Н. Об актуальных вопросах использования информационных технологий в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // NB: Административное право и практика администрирования. 2020. № 2. С. 27–37.

Заключение

Проведенное диссертационное исследование доктринальных и практических вопросов административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований убеждает в перспективности выбранной темы. Изменение концепции организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации назрело уже давно, и в этой связи перед научным сообществом ставятся новые цели и задачи. В особенности к ним относится необходимость разработки теоретических положений, дефиниций в указанной области. Настоящее диссертационное исследование преследует цель – развитие теории административного права посредством дополнения научных знаний в вопросах, касающихся организации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности.

К основным выводам диссертационного исследования можно отнести:

1. Современная реформа контрольно-надзорной деятельности направлена на переход к «умному» государственному регулированию, которое ориентировано на превенцию нарушений обязательных требований как наиболее эффективный способ защиты охраняемых законом ценностей.

Проект реформы «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» предполагает создание комплексных систем профилактики в органах контроля (надзора) на основании разработанных документов методического плана: Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований; Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий и т. д.

2. Главной целью профилактики нарушений обязательных требований должна являться установка баланса между интересами государства и общества и подконтрольными субъектами. Контрольно-надзорные органы должны осуществлять свою деятельность, беря за основу ориентиры обеспечения законности, соблюдения законодательства, снижения рисков и угроз, но при этом обеспечивая устойчивое развитие экономики государства. Контрольно-надзорные

органы не должны ориентироваться на «фискальные функции», оценка эффективности работы контрольно-надзорных органов должна осуществляться с учетом осуществления ими профилактики нарушений обязательных требований. Для установки диалога должно быть сформировано добросовестное и законопослушное поведение хозяйствующих субъектов при осуществлении ими предпринимательской и иной деятельности. Подконтрольные субъекты, особенно осуществляющие предпринимательскую деятельность, целью которой является извлечение прибыли, должны осознавать, что установление диалога и «партнерских» взаимоотношений с должностными лицами контрольно-надзорных органов будет способствовать их экономическому благополучию и улучшать их деятельность. Взаимодействие указанных субъектов не должно у одних вызывать желание «найти нарушение и пополнить казну», а у вторых вызывать страх о финансовых потерях, несоизмеримых с прибылью организации, возникших после взаимодействия с контрольно-надзорными органами.

3. Определена система целей профилактической деятельности контрольно-надзорной деятельности, которая должна выглядеть следующим образом:

1) предупреждение нарушений обязательных требований в подконтрольной сфере общественных отношений;

2) предотвращение риска причинения вреда и снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований;

3) устранение существующих и потенциальных условий, причин и факторов, способных привести к нарушению обязательных требований и причинению вреда охраняемым законом ценностям;

4) формирование моделей правового поведения у инспекторов и подконтрольных субъектов;

5) повышение прозрачности и открытости деятельности контрольно-надзорных органов.

4. В целях правильного уяснения сущности профилактических мероприятий и их единообразного применения предложено внести изменения в п. 3 (общие

положения) Методических рекомендаций по подготовке и проведению профилактических мероприятий, а именно:

Профилактика нарушений обязательных требований – это комплекс мер социального, экономического, информационного, организационного и правового характера, направленных на выявление, минимизацию, устранение факторов и рисков, а также условий и причин, имеющих возможность влиять, или оказывающих непосредственное влияние на источники вреда и риска, способствующих созданию условия для неправомерного и общественно вредного поведения контролируемых лиц.

Обязательные требования – это условия, запреты, ограничения, обязанности, предъявляемые к предпринимательской и иной деятельности, осуществляемой гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, по совершению ими действий, результатам осуществления деятельности, использованию ими при осуществлении деятельности производственных объектов, являющихся объектами, оцениваемыми при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей и благ нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, не нормативными правовыми актами.

5. Анализ применения такой профилактической меры, как направление контрольно-надзорным органом предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, позволяет заключить, что затягивание сроков исполнения предостережения способно привести к пропуску возможности, когда вред, причиняемый в результате нарушений обязательных требований, будет устраним. Установление столь длительного срока (60 дней) для уведомления об исполнении предостережения представляется не логичным и подлежащим сокращению. Задачами профилактических мероприятий являются обеспечение общественного порядка и предотвращение риска причинения вреда или минимизация последствий, которые могут наступить в случае неисполнения

предостережения. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований выполняет восстановительную функцию, а столь длительный срок может способствовать тому, что причиненный вред наступит, то есть предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований потеряет свое значение и не достигнет поставленные перед ним цели и задачи. Более логичным было бы установить срок 30 календарных дней, в течение которых подконтрольный субъект обязан уведомить контрольно-надзорный орган.

В этой связи обозначена необходимость внесения изменений в п.п. «з» п. 4 Постановления Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения», предлагается изложить в следующей редакции:

«4. В предостережении указываются: (з) (не менее 30 календарных дней со дня направления предостережения) для направления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем уведомления об исполнении предостережения».

6. Сформулированы принципы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности. Помимо упомянутых в научной литературе принципов (осуществления контрольной деятельности исключительно в пределах и порядке, установленных законом или иными нормативными правовыми актами; законности; объективности; справедливости при осуществлении контрольной деятельности; осуществления контрольно-надзорной деятельности на основе равенства всех перед законом; соблюдения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в процессе осуществления контрольной деятельности; осуществления контрольной деятельности с участием заинтересованных лиц – физических и юридических; верховенства судебной власти в осуществлении контрольной деятельности; гласного осуществления контрольной деятельности,

кроме случаев, требующих сохранения тайны, охраняемой законом), автор дополнительно выделяет ряд таких, как принцип превентивной направленности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выражающийся в определении профилактических мероприятий наиболее предпочтительной формы контрольно-надзорной деятельности по отношению к иным мероприятиям контрольно-надзорной деятельности; принцип содействия, заключающийся в выстраивании партнерских взаимоотношений между контрольно-надзорными органами и подконтрольными субъектами.

7. Скорректированы критерии оценки эффективности организации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности. Предлагается их авторская классификация:

Временной критерий, к которому в свою очередь относится:

1) средняя продолжительность одного профилактического мероприятия;

Количественный критерий, включающий в себя:

1) количество проведенных профилактических мероприятий;

2) количество субъектов, в отношении которых проведены профилактические мероприятия;

3) доля субъектов, в отношении которых проведены профилактические мероприятия;

4) количество профилактических мероприятий, проведенных с привлечением экспертных организаций и экспертов;

5) показатели, характеризующие количественные параметры ознакомления граждан и (или) подконтрольных (поднадзорных) субъектов с профилактическими материалами;

6) показатели, характеризующие количественные и качественные параметры предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, как вида профилактического мероприятия;

7) среднее число должностных лиц, задействованных в проведении одного профилактического мероприятия;

8) показатели, характеризующие количественные и качественные параметры обеспеченности помещениями, оборудованием, специальными техническими средствами и транспортными средствами (по типам средств), используемыми при проведении профилактических мероприятий;

Материальный критерий, содержащий в себе:

1) предотвращенный ущерб в результате проведения профилактических мероприятий;

2) стоимостная оценка (себестоимость) одного профилактического мероприятия.

Высказана и доказана позиция о необходимости введения социологического критерия.

Профилактика нарушений обязательных требований является составной частью «умного государственного регулирования», которое предусматривает выстраивание координационных отношений и диалогового взаимодействия между государством (в лице контрольно-надзорных органов) и подконтрольными субъектами, в этой связи учет мнения подконтрольных субъектов при оценке эффективности профилактических мер, реализуемых контрольно-надзорными органами, представляется необходимым.

8. Цифровизация профилактики нарушений обязательных требований как неизбежный ответ на запросы современного состояния экономических отношений. Цифровизация деятельности контрольно-надзорных органов по профилактике нарушений обязательных требований является неизбежной реакцией контрольно-надзорных органов на современные запросы общества и решает ряд важных задач:

1. Снижения временных затрат при организации профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорными органами. Указанную проблему, в первую очередь способна обеспечить ведомственная информационная система автоматизации контрольно-надзорной деятельности (ВИС КНО), одной из задач которой согласно Стандарту информатизации контрольно-надзорной деятельности (КНД) является автоматизация профилактической работы. В случае повсеместного использования ВИС КНО должностными лицами контрольно-

надзорных органов, обеспечения тесного межведомственного взаимодействия, использования шаблонов, использования проверочных листов существенно сократит временные затраты на проведение профилактических мероприятий, при этом не снизив их качество. Также при активной цифровизации можно снизить и время ответа на обращения предпринимателей за разъяснениями обязательных требований. Заменяв часть работы должностных лиц автоматизированными системами, можно высвободившееся время перераспределить для ответов на обращения и разъяснения подконтрольных субъектов. Указанная мера могла бы способствовать более оперативному участию в решении проблемы контрольно-надзорных органов.

2. Повышение уровня квалификации должностных лиц контрольно-надзорных органов.

Необходимость активного использования цифровых технологий в профилактической деятельности диктует должностным лицам необходимость повышать свою квалификацию, раскрывать свой потенциал и при организации работы уходить от шаблонных функций к аналитическим и прогнозным, высокая квалификация должностных лиц способствует усилению желания совершенствовать свою работу и организацию работы контрольно-надзорного органа, что благоприятно сказывается на организации всей контрольно-надзорной деятельности. Повышение уровня квалификации должностных лиц также способствует выстраиванию диалога между подконтрольными субъектами и «контролерами».¹

3. Снижение коррупционных рисков.

Все профилактические мероприятия, бесспорно, способствуют снижению коррупционных рисков, однако цифровизация профилактики нарушений обязательных требований снижает возможность коррупционных проявлений до минимума. Как уже ранее было сказано, создание проверочных листов, их обязательное использование в ВИС КНО помогает исключить возможность усмотрения должностными лицами органов контроля и надзора. Проверяемые, используя мобильное приложение или единый портал в сети «Интернет», будут

иметь возможность избежать проведения внеплановых проверок, смогут «предугадать», какие обязательные требования будут проверять контролирующие их виды деятельности органы, чем обезопасят себя от возможности и желания участия в коррупционном поведении.

Библиографический список**I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы
Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 2009. – № 7.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
6. Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-X «О прокуратуре СССР» (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
7. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 11.06.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. – № 39.
8. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 30.12.2021) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – № 84.
9. Закон РФ от 24.06.1993 № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 29. – Ст. 1114.
10. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40 ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О Федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.

11. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 219.
12. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.
13. Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) (утратил силу) // Российская газета. – 2001. – № 155-156.
14. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.
15. Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.
16. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 11.06.2022) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3434.
17. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. – 2008. – № 266.
18. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
19. Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
20. Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 6977.

21. Федеральный закон от 30.12.2015 № 462-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (часть I). – Ст. 82.
22. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 26 (часть I). – Ст. 3851.
23. Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (ч. I). – Ст. 4210.
24. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.
25. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.
26. Указ Президента РФ от 06.07.1995 № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2642.
27. Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.
28. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3046.

29. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 (ред. от 20.11.2020) № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
30. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.
31. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (ч. II). – Ст. 212.
32. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 47. – Ст. 6963.
33. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 20. – Ст. 2817.
34. Указ Президента РФ от 25.04.2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 17. – Ст. 2078.
35. Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 41. – Ст. 5700.
36. Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 6. – Ст. 966.

37. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5351.

38. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 22.12.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (Часть V). – Ст. 7614.

39. Указ Президиума ВС СССР от 25.12.1972 № 3707-VIII «О применении органами государственной безопасности предостережения в качестве меры профилактического воздействия» (утратил силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

40. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (ред. от 02.10.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Российская газета. – 2004. – № 144.

41. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 398 (ред. от 22.09.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3345.

42. Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 № 620 (ред. от 17.12.2021) «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 34. – Ст. 3929.

43. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 370 «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2011 году» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 21. – Ст. 2967.

44. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.
45. Постановление Правительства РФ от 25.06.2012 № 630 (ред. от 26.08.2013) «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2012-2013 годах» (вместе с «Правилами оказания поддержки проведения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2012 году») // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 27. – Ст. 3740.
46. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 г. № 166 (ред. от 21.03.2019 г.) «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 8. – Ст. 1239.
47. Постановление Правительства РФ от 19.04.2018 № 472 (ред. от 17.07.2019) «Об осуществлении мер по реализации государственной политики в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 18. – Ст. 2625.
48. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2018 г. № 482 (ред. от 30.04.2022) «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (вместе с «Положением о государственной информационной системе «Типовое

облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности») // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 18. – Ст. 2633.

49. Постановление Правительства РФ от 26.12.2018 № 1680 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (часть II). – Ст. 8709.

50. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1020 (ред. от 16.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5503.

51. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1048 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5426.

52. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1049 (ред. от 30.11.2021) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5427.

53. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1043 (ред. от 06.04.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве») // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5421.

54. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1045 (ред. от 13.01.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи» (вместе с

«Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи») // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5423.

55. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть II). – Ст. 5531.

56. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1090 (ред. от 16.03.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий») // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5520.

57. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1095 (ред. от 26.02.2022) «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5525.

58. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1064 (ред. от 01.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5440.

59. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 24.03.2022) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 11. – Ст. 1715.

60. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

61. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 28.09.2018 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
62. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 26. – Ст. 3826.
63. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.
64. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 09.07.2021).
65. Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 07.10.2019) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 21. – Ст. 3075.
66. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.08.2017 г. № 1868-р «Об актуализации и систематизации перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 36. – Ст. 5492.
67. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2017 г. № 2049-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по созданию, развитию и вводу в эксплуатацию информационной системы «Типовое облачное

решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» на 2017-2019 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 41. – Ст. 5993.

68. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 788-р (ред. от 03.04.2019) «Об утверждении перечня ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 19. – Ст. 2770.

69. Приказ Министра обороны РФ от 23 сентября 2019 г. № 554 «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством обороны Российской Федерации федерального государственного энергетического надзора в Вооруженных Силах Российской Федерации») (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

70. Приказ Минкультуры России от 12 сентября 2019 г. № 1347 «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством культуры Российской Федерации федерального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации») (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

71. Приказ Минэкономразвития России от 22 января 2020 г. № 33 «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством экономического развития Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

72. Приказ МЧС России от 07 июня 2016 г. № 312 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий

стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры») (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

73. Приказ Росалкогольрегулирования от 11.09.2013 № 224 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка государственной функции по организации и проведению проверок юридических лиц в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.12.2013 № 30857) (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 6.

74. Приказ Росрыболовства от 25 февраля 2020 г. № 94 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по рыболовству по осуществлению государственного надзора за торговым мореплаванием в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства») (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

75. Приказ Ространснадзора от 29.12.2018 № ВБ-1240фс «Об утверждении программ профилактики нарушений обязательных требований на 2019 год и плановый период 2020 - 2021 гг.» (вместе с «Программой профилактики нарушений обязательных требований Управления государственного железнодорожного надзора на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг.», «Программой профилактики нарушений обязательных требований Управления государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг.», «Программой профилактики нарушений обязательных требований Управления государственного морского и речного надзора на 2019 год и на плановый период 2020-2021 гг.», «Программой

профилактики нарушений обязательных требований Управления государственного автомобильного и дорожного надзора на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг.», «Программой профилактики нарушений обязательных требований Управления транспортной безопасности на 2019 год и плановый период 2020-2021 гг.») // Официальный сайт Министерства транспорта РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents> (дата обращения: 10.06.2022).

76. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 09.04.2018 г. № 2261 «Об утверждении Ведомственной программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

77. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 26.10.2017 г. № 9048 «Об утверждении перечней показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и ее территориальных органов» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.06.2022).

78. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 12.12.2019 г. № 309 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований на 2020 год» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_340428/ (дата обращения: 20.06.2022).

79. Приказ ФМБА России от 31 июля 2020 г. № 214 «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по осуществлению государственного контроля за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов» (утратил силу) [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

80. Приказ ФСО России от 30.09.2021 № 148 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора

на объектах органов государственной охраны и в организациях, находящихся в ведении Федеральной службы охраны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

81. ГОСТ Р 60.0.0.2-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Роботы и робототехнические устройства. Классификация (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2016 № 1842-ст) [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.06.2022).

82. Распоряжение Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 20.12.2019 г. № 755 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2020 год» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022).

83. Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований (приложение 2 к протоколу заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20.01.2017 г. № 1) // Администратор образования. – 2017. – № 22.

84. Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю)» (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению

административной реформы от 18.08.2016 № 6) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 05.05.2022).

85. Методические рекомендации по организации и проведению публичных обсуждений результатов правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований органа государственного контроля (надзора)) (приложение к протоколу заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 21.02.2017 № 13(2)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 05.05.2022).

86. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований» (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 г. № 61(11)) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 05.05.2022).

87. Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 27 марта 2018 г. № 2 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2020).

88. Комплексные требования к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности), утверждены протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 г. № 40 (6) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022).

89. Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в

рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю), утвержденные протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18.08.2016 № 6 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.06.2022).

90. Модель систематизации (выборки) обязательных требований (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 № 47(7)) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2022).

91. Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы, утверждена Председателем Правительства РФ от 19.06.2014 № 3853п-П16 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022).

92. Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности», включающий Базовую модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержден протоколом заседания проектного комитета от 20 декабря 2017 г. № 78 (14) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2022).

93. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014 г. // Российская газета. – 2014. – № 278.

94. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 г. // Российская газета. – 2015. – № 275.

95. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 01.12.2016 г. // Российская газета. – 2016. – № 7142.

96. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 01.03.2018 г. // Российская газета. – 2018. – № 46.

97. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 15.01.2020 г. // Российская газета. – 2020. – № 38.
98. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 21.04.2021 г. // Российская газета. – 2021. – № 87.
99. Государственный доклад «Защита прав потребителей в РФ в 2018 году» // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения [Электронный ресурс]. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/upload/iblock/b0c/gd-po-zpp-2019_27_05.pdf (дата обращения: 05.11.2021).
100. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2020 году». – М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2021. – 264 с.
101. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году». – М.: Издательство МЧС России, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. – 334 с.
102. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2009 году». – М.: Издательство МЧС России, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2010. – 224 с.
103. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2019 [Электронный ресурс] // URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/5.pdf>. (дата обращения: 07.12.2021).
104. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2020 [Электронный ресурс] // URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2020.html (дата обращения: 07.12.2021).

105. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2021 [Электронный ресурс] // URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2021.html (дата обращения: 26.02.2022).
106. Обзор практики осуществления в 2019 году федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения // Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1783894> (дата обращения: 07.11.2021).
107. Законопроект № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный сайт системы обеспечения законодательной инициативы Государственной Думы РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 28.01.2022).
108. Проект Федерального закона «О государственном контроле и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: http://gos.hse.ru/upload/Libv/FZ_181214.pdf (дата обращения: 24.02.2022).
109. Проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47109.html/> (дата обращения: 24.02.2022).

II. Нормативные правовые акты и иные документы других государств

1. The Regulators' Compliance Code // The Department for Business, Innovation and Skills (BIS) [Электронный ресурс]. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263267/13-685-rcc-consultation.pdf (дата обращения: 20.11.2021).

III. Материалы судебной практики

1. Определение Верховного Суда РФ от 05.08.2015 № 307-КГ15-8870 по делу № А21-7325/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.11.2021).
2. Определение Верховного Суда РФ от 17.05.2019 № 307-ЭС19-5498 по делу № А44-5719/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.11.2021).
3. Определение Верховного Суда РФ от 17.06.2019 № 301-ЭС19-9030 по делу № А79- 364/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.11.2021).
4. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.02.2019 г. № Ф02-185/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 26.01.2021).
5. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.10.2019 № Ф02-5363/2019 по делу № А10-1054/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.12.2021).
6. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.08.2019 № Ф04-3203/2019 по делу № А45-42900/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.11.2021).
7. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.05.2015 № Ф07-2318/2015 по делу № А21-7325/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.12.2021).
8. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.01.2019 г. № Ф07-16418/18 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 26.01.2021).
9. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.06.2018 г. № Ф06-33965/2018 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://bit.ly/3HsBVe3> (дата обращения: 26.01.2021).

10. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 12.10.2018 № Ф10-4294/2018 по делу № А83-22874/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.12.2021).
11. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.09.2019 № Ф10-3998/2019 по делу № А09-6196/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.12.2021).
12. Постановление Рязанского областного суда от 20.12.2018 по делу № 4а-384/18 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.02.2021).
13. Постановление Самарского областного суда от 04 марта 2019 г. по делу № 4А-130/2019 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://bit.ly/3M5rq3K> (дата обращения: 28.12.2021).
14. Решение Кемеровского районного суда Кемеровской области от 21.11.2017 г. № 2А-1060/2017~М-1135/2017 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/njKt44DrOy5L/> (дата обращения: 26.01.2022).
15. Постановление Мирowego судьи судебного участка № 1 Чамзинского района Республики Мордовия по делу № 5-218/2018 // Портал мировой юстиции Республики Мордовия [Электронный ресурс]. URL: <http://mirsud.e-mordovia.ru/Home/Document/?idRaion=41&idDeal=21956> (дата обращения: 01.02.2022).
16. Постановление Мирowego судьи судебного участка Южского судебного района в Ивановской области по делу № 5-66/2017 // Росправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-6-yuzhskogo-rajona-s/act-237755048/> (дата обращения: 12.12.2021).

**IV. Монографии, учебники, учебные пособия, словари,
аналитические доклады**

1. Bardach E., Kagan R.A. Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness / E. Bardach, R.A. Kagan. – Philadelphia, PA: Temple University Press, 1982. – 350 p.
2. Beck U. Risk Society: Towards a New Modernity / U. Beck. – Munich, 1992. – 264 p.
3. Braithwaite J. To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety / J. Braithwaite. – Albany: State University of New York Press, 1985. – 110 p.
4. Cambridge dictionary [Электронный ресурс] // URL: <https://bit.ly/3oH4EF9> (дата обращения: 15.09.2021).
5. Oxford advanced learner's dictionary. – Oxford University press, 2010. – 1194 p.
6. Van Niekerk J.P. The development of the principles of insurance law in the Netherlands from 1500 to 1800 / J.P. Van Niekerk. – Kenwyn [S.A.]: Juta, 1998. – 346 p.
7. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. [Текст] / С.А. Авакьян; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Юридический факультет. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма; Инфра-М, 2014. – Т. 1. – 863 с.; Т. 2. – 911 с.
8. Аврутин Ю.Е. Избранные труды: размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве [Текст] / Ю.Е. Аврутин. – СПб.: Юридический центр, 2017. – 718 с. – ISBN 978-5-94201-739-2.
9. Агапов А.Б. Государственный контроль за экономикой [Текст] / А.Б. Агапов [и др.]. – М.: Юристъ, 2000. – 317 с. – ISBN 5-7975-0355-7.
10. Административная ответственность в СССР [Текст] / под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1988. – 166 с. – ISBN 5-292-00033-7.
11. Административное право [Текст] / под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1968. – 575 с.

12. Административное право [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с. – ISBN 978-5-468-00053-3.
13. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2008. – 991 с. – ISBN 978-5-468-00209-4.
14. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 1999. – 728 с.
15. Административное право зарубежных стран [Текст]: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 462 с. – ISBN 5-88914-205-4.
16. Административное право России [Текст]: учебник / А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало-М, 2005. – 686 с. – ISBN 5-94373-110-5.
17. Административное право России [Текст]: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старикова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 783 с. – ISBN 978-5-91768-130-6.
18. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало-М, 2001. – 592 с. – ISBN 5-94373-065-6.
19. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 1997. – 671 с. – ISBN 5-88746-022-9.
20. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 2003. – 671 с. – ISBN 5-94373-065-6.
21. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 350 с. – ISBN 978-5-91768-717-9.
22. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. – Москва: РГ-Пресс, 2016. – 196 с. – ISBN 5-7975-0488-X.
23. Административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция» [Текст] / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова,

- И.Ш. Килясханова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. – 759 с. – ISBN 978-5-238-01900-0.
24. Административно-процессуальное право: учебник [Текст] / под ред. А.И. Каплунова. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России; ООО «Р-КОПИ», 2017. – 376 с. – ISBN 978-5-9909875-6-2.
25. Алексеев С.С. Теория права [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: БЕК, 1994. – 320 с. – ISBN 5-85639-093-8.
26. Алексеенко С.Н., Дробот Е.В. Профилактика заболеваний [Текст]: учебное пособие / С.Н. Алексеенко, Е.В. Дробот. – М.: Изд-во: Академия естествознания, 2015. – 146 с. – ISBN 978-5-91327-352-9.
27. Алехин А.П. Советское административное право [Текст]: учебник / А.П. Алехин [и др.]. – М.: Юрид. лит., 1985. – 542 с.
28. Андреева Ю.А. Контроль и надзор Министерства юстиции Российской Федерации в сфере нотариата (административно-правовой аспект) [Текст]: монография / Ю.А. Андреева. – М.: РПА, 2011. – 157 с. – ISBN 978-5-89172-275-0.
29. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения [Текст]: монография / С.Н. Антонов. – М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017. – 67 с. – ISBN 978-5-9908806-4-1.
30. Антонян Ю.М. Криминология [Текст]: избранные лекции / Ю.М. Антонян. – М.: Логос, 2004. – 447 с. – ISBN 5-94010-298-0.
31. Арямов А.А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ) [Текст]: монография / А.А. Арямов. – М.: Рос. акад. правосудия, 2009. – 172 с. – ISBN 978-5-93916-190-9.
32. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права [Текст] / В.М. Баранов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. – 148 с.
33. Бахрах Д.Н. Административная ответственность [Текст] / Д.Н. Бахрах. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1966. – 193 с.
34. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2000. – 640 с. – ISBN 5-89123-389-4.

35. Бахрах Д.Н. Виды административного принуждения [Текст] / Д.Н. Бахрах. «Уч. зап. ВНИИСЗ». Вып. 5. – М.: Норма, 1965. – 92 с.
36. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации [Текст] / И.Л. Бачило. – М.: Юридическая литература, 1976. – 200 с.
37. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве [Текст]: монография / В.П. Беляев. – М.: Проспект, 2005. – 272 с. – ISBN 5-482-00568-2.
38. Беляев В.П. Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории) [Текст]: монография / В.П. Беляев. – Белгород: Кооп. образование, 2001. – 232 с. – ISBN 5-8231-0034-5.
39. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Юрид. лит., 1976. – 177 с.
40. Васильев А.М., Лейст О.Э. Санкции в советском праве [Текст] / А.М. Васильев, О.Э. Лейст. – М.: Госюриздат, 1962. – 238 с.
41. Ведель Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 511 с.
42. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции [Текст] / И.И. Веремеенко. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с.
43. Вольтер [Текст]: статьи и материалы / под ред. М.П. Алексеева. – Ленинград: изд-во и тип. Ленингр. гос. ордена Ленина ун-та, 1947. – 224 с.
44. Деликтология: предмет, метод и система науки [Текст]: монография / В.В. Денисенко. – Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2001. – 71 с. – ISBN 5-89288-089-3.
45. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации [Текст]: монография / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков. – М.: Издательский дом «Дело», 2017. – 172 с. – ISBN 978-5-7749-1301-5.
46. Елистратов А.И. Административное право [Текст] / А.И. Елистратов. – Москва: Типография И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
47. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления: научное издание [Текст] / С. М. Зубарев. – М.: Норма; ИнфраМ, 2019. – 150 с.

48. Зырянов С.М. Административный надзор [Текст]: монография / С.М. Зырянов. – М.: Юриспруденция, 2010. – 208 с. – ISBN 978-5-9516-0511-5В.
49. Зырянов С.М., Ноздрачев А.Ф., Калмыкова А.В. Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации [Текст]: монография / С.М. Зырянов, А.Ф. Ноздрачев, А.В. Калмыкова. – М.: Инфотропик Медиа, 2022. – 288 с. – ISBN 978-5-9998-0410-5.
50. Игошев К.Е. Социальный контроль и профилактика преступлений [Текст]: учебное пособие / К.Е. Игошев. – Горький, 1976. – 91 с.
51. Ковалева О.Н., Яковицкий О.Ч., Косенко А.А. Правовое регулирование реализации мер административного принуждения [Текст]: Монография / О.Н. Ковалева, О.Ч. Яковицкий. – Могилев: Могилевский институт МВД, 2016. – 87 с. – ISBN 978-985-7088-01-0.
52. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение [Текст] / Л.В. Коваль. – Киев: Вища школа, 1979. – 230 с.
53. Козлов Ю.М. Административное право [Текст]: учебник / Ю.М. Козлов. – М.: Юристъ, 1999. – 319 с. – ISBN 5-79750-197-X.
54. Козлов Ю.М. Советское административное право [Текст]: пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М.: Знание, 1984. – 208 с.
55. Козлова, Е. И. Конституционное право России [Текст]: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд. – М.: Проспект, 2015. – 592 с. – ISBN 978-5-392-15462-3.
56. Козырин А.Н. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах [Текст]: учебное пособие / А.Н. Козырин, Е.К. Глушко, М.А. Штатина; Под ред. А.Н. Козырина.; Гос. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: ТЕИС, 2006. – 287 с. – ISBN 5-7598-0445-6.
57. Комментарий к федеральному закону от 08.01.1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» / Афанасьева О.Р., Бадалянц Э.Ю., Болотин В.С., Грибанов Е.В., Шиян В.И., Щербаков А.Д., Беляев М.А., Вяземская А.А. [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 30.06.2021).

58. Конин Н.М. Административное право России [Текст]: учебник / Н.М. Конин. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 448 с. – ISBN 5-482-00411-2.
59. Конституционное право России [Текст]: учебник / М.В. Баглай. – 6-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2020. – 782 с.
60. Конституционное право России [Текст]: учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина Б.В. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2020. – 435 с. – ISBN 978-5-369-01834-7.
61. Контролирующие органы и организации: компетенция и полномочия [Текст]: учебник / под ред. А.П. Гуляева. – М.: МАЭП, 2000. – 207 с. – ISBN 5-93417-006-6.
62. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2018 г. [Текст] / Кол. авт. С.М. Плаксин, И.А. Абузярова, А.В. Кнутов и др. – М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2018. – 148 с.
63. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2019 г. [Текст] / Кол. авт. С.М. Плаксин, И.А. Абузярова, А.В. Кнутов и др. – М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2020. – 138 с. – ISBN 978-5-7598-2171-7.
64. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2020-2021 г. [Текст] / Кол. авт. С.М. Плаксин, И.А. Абузярова, А.В. Кнутов и др. – М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021. – 148 с. – ISBN 978-5-7598-2575-3.
65. Коренев А.П. Административное право России [Текст]: учебник / А.П. Коренев. – в 3-х частях. Часть I. – М.: МЮИ МВД России; Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с. – ISBN 059300453-2.
66. Крамник А.Н. Административно-правовое принуждение [Текст]/ А.Н. Крамник. – Минск: Тесей, 2005. – 208 с. – ISBN 985-463-189-3.
67. Криминология и предупреждение преступлений [Текст]: учебник для СПО / под ред. В.И. Авдийского. – М.: Юрайт, 2015. – 351 с. – ISBN 978-5-9916-4601-7.
68. Кудрявцев В.Н. Правонарушения: их причины и предупреждение [Текст] / В.Н. Кудрявцев. – М.: Моск. рабочий, 1977. – 78 с.

69. Кузнецов В.И. Административные регламенты. Юридические вопросы [Текст]: научно-практическое пособие / В.И. Кузнецов. – М.: Юриспруденция, 2010. – 144 с. – ISBN 978-5-9516-0494-1.
70. Курс административного права и процесса [Текст]: учебник / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Юринформцентр: Тихомиров, 1998. – 798 с. – ISBN 5-89194-006-X.
71. Лейст О.Э. Санкции в советском праве [Текст] / О.Э. Лейст. – М.: Госюриздат, 1962. – 238 с.
72. Лекарь А.Г. Профилактика преступлений [Текст] / А.Г. Лекарь. – М.: Юрид. лит., 1972. – 102 с.
73. Лещина Э.Л. Курс лекций по административно-процессуальному праву [Текст]: учебное пособие / под общ. ред. В.И. Майорова. – Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД России, 2009. – 230 с.
74. Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция милиции [Текст] / В.П. Лозбяков. – М.: Инфра-М, 1996. – 128 с. – ISBN 5-86225-109-X.
75. Лунеев В.В. Курс мировой и российской криминологии. В 2 т. Т. 1. Общая часть [Текст]: учебник для магистров / В.В. Лунеев. – М.: Юрайт, 2015. – 1003 с. – ISBN 978-5-9916-1751-2.
76. Лупарев Е. Б. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения [Текст] / Е.Б. Лупарев. – М.: Евразийская академия административных наук, 2013. – 232 с.
77. Малько А.В. Теория государства и права [Текст]: Учебно-методическое пособие / А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 1999. – 272 с. – ISBN 5-7975-0158-9.
78. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект [Текст] / А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – Саратов: Изд-во СГУ, 2011. – 182 с. – ISBN 978-3-843-31716-0.
79. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения [Текст] / под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2010. – 183 с. – ISBN 978-5-238-01783-9.

80. Мартынов А.В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являются предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов [Текст] / А.В. Мартынов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / коллектив авторов; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2017. – С. 84-119. – ISBN 978-5-7205-1367-2.
81. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: административно-процессуальное исследование [Текст]: монография / А.В. Мартынов. – М.: Nota Bene, 2010. – 546 с. – ISBN 5-8188-0167-5.
82. Морхат П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд [Текст]: научная монография / П.М. Морхат; РОО «Институт государственно-конфессиональных отношений и права». – М.: Буки Веди, 2017. – 257 с. – ISBN 978-5-4465-1774-9.
83. Мохов А.А. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании медицинской деятельности [Текст] / А.А. Мохов. – С.-Петербург: Юридический центр «Пресс», 2003. – 208 с. – ISBN 5-94201-235-0.
84. Общее административное право [Текст]: учебник [в 2 ч.]. Часть 1 / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2016-2017. – 759 с. – ISBN 978-5-9273-2292-3.
85. Нудненко, Л. А. Конституционное право России: учебник для академического бакалавриата / Л. А. Нудненко. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 500 с. – ISBN 978-5-534-08788-8.
86. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Словарь русского языка [Текст] / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Рус. яз., 1975. – 847 с.
87. Платон, Аристотель, Энгельс Ф. Политика: Наука об управлении государством [Текст] / Платон, Аристотель, Ф. Энгельс. – М.: ЭКСМО, 2003. – 859 с. – ISBN 5-699-02296-1.
88. Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права [Текст]: учебник / А.В. Поляков, Е.В. Тимошина. – СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 2015. – 472 с. – ISBN 978-5-288-05581-1.

89. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: РГ-Пресс, 2019. – 544 с. – ISBN 978-5-9988-0780-0.
90. Попова Н.Ф. Административное право [Текст]: учебник / Н.Ф. Попова. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 298 с. – ISBN 978-5-9916-5730-3.
91. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел [Текст]: учебник / под ред. В.Я. Кикотя, С.Я. Лебедева, Н.В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2010. – 486 с. – ISBN 978-5-238-01843-0.
92. Проблемы общей теории права и государства [Текст] / Под ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2002. – 202 с. – ISBN 5-89123-361-4.
93. Проблемы теории государства и права [Текст]: учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юрист, 2001. – 656 с. – ISBN 5-7975-0388-3.
94. Пучков В.А., Авдоткина Ю.С., Авдоткин В.П. Административно-правовые режимы управления природными и техногенными рисками [Текст] / В.А. Пучков, Ю.С. Авдоткина, В.П. Авдоткин; МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011. – 328 с.
95. Розенфельд В.Г., Старилов Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс [Текст]: учебное пособие / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993. – 167 с.
96. Российский энциклопедический словарь: В 2 кн. [Текст] / Гл. ред.: А.М. Прохоров. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. Кн. 2. – 1242 с. – ISBN 5-7711-0004-8.
97. Россинский Б.В. Административное право [Текст]: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2010. – 926 с. – ISBN 978-5-91768-085-9.
98. Россинский Б.В. Административное право. Словарь-справочник: учеб. пособие для вузов [Текст] / Б.В. Россинский. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 270 с. – ISBN 5-238-00177-0.

99. Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы [Текст]: монография / Б.В. Россинский. – М.: Норма; Инфра-М. – 2020. – 168 с. – ISBN 978-5-00156-042-5.
100. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем [Текст]: монография / Б.В. Россинский. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 264 с. – ISBN 978-5-00156-143-9.
101. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы [Текст] / Ю.С. Рябов. – Пермь: Кн. изд-во, 1974. – 81 с.
102. Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству [Текст] / И.С. Самощенко; Всесоюз. ин-т юрид. наук. – М.: Юрид. Лит., 1963. – 286 с.
103. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству [Текст] / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М.: Юрид. Лит., 1971. – 240 с.
104. Соболева Ю.В. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров 2-е изд., перераб. и доп. [Текст] / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРАМ, 2018. – 352 с.
105. Соболева Ю.В., Ушаков Р.М. Технология Big Data в деятельности органов исполнительной власти: проблемы и перспективы административно-правового регулирования [Текст]: монография / под ред. Н.Н. Ковалёвой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – 452 с. – ISBN 978-5-7924-1622-2.
106. Современные кадровые технологии в органах власти [Текст]: монография / под общей редакцией С.Е. Прокофьева, А.М. Беляева, С.Г. Еремина. – М.: Юстицинформ, 2015. – 661 с. – ISBN 978-5-7205-1284-2.
107. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 ч. Часть 1: История. Наука. Предмет. Нормы [Текст]: учебник / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. – 389 с. – ISBN 5-7455-1017-X.

108. Стахов А.И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора [Текст]: учебное пособие / А.И. Стахов. – М.: РГУП, 2017. – 176 с. – ISBN 978-5-93916-639-3.
109. Тарасов А.М. Государственный контроль в России [Текст]: монография / А.М. Тарасов. – М.: Континент, 2008. – 671 с. – ISBN 978-5-91473-002-1.
110. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – 245 с. – ISBN 5-7975-0426-0.
111. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. В. Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 496 с. - ISBN 978-5-89123-785-8.
112. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2004. – 354 с. – ISBN 5-89194-074-4.
113. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право [Текст]: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Эксмо, 2008. – 446 с. – ISBN 978-5-699-26385-1.
114. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание [Текст] / Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай. – М.: Изд-во Московского университета, 2012. – 64 с. – ISBN 978-5-211-06320-4.
115. Уголовный процесс [Текст]: учебное пособие для вузов / Н.С. Манова, Ю.В. Францифоров. – 10-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 187 с. – (Серия: Университеты России). – ISBN 978-5-534-05795-9.
116. Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России [Текст]: монография / В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова. – М.: Норма, 2020. – 176 с. – ISBN 978-5-00156-047-0.
117. Учебник гражданского процесса [Текст] / под ред. М.К. Треушникова. – М.: Спарк, 1996. – 480 с. – ISBN 5-88914-107-4.
118. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права [Текст] / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 351 с. – ISBN 978-5-468-00082-3.
119. Шергин А.П. Административная юрисдикция [Текст] / А.П. Шергин. – М.: Юрид. лит, 1979. – 143 с.

120. Юридическая концепция роботизации [Текст]: монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. – М.: Проспект, 2019. – 240 с. – ISBN 978-5-392-30565-0.
121. Юридическая техника [Текст]: учебник для бакалавриата и специалитета / Отв. ред. В. М. Баранова. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 493 с. – ISBN 978-5-534-06848-1.
122. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период [Текст] / Ц.А. Ямпольская. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 227 с.

V. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференции

1. Bramesfeld A. et al. Mandatory national quality improvement systems using indicators: An initial assessment in Europe and Israel / A. Bramesfeld et al. // Health Policy. – 2016. – № 120. – P. 1256–1269.
2. David I. Levine, Michael W. Toffel, Matthew S. Johnson. Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detachable Job Loss / David I. Levine, Michael W. Toffel, Matthew S. Johnson // Science. – 2012. – Vol. 336. – P. 907-911.
3. Dimaggio P.J., Powell W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields / P.J. Dimaggio, W.W. Powell // Am. Soc. Rev. – 1983. – Vol. 48. – №. 2. – P. 147-160.
4. John T. Scholz. Enforcement Policy and Corporate Misconduct: The Changing Perspective of Deterrence Theory / John T. Scholz. // Law and Contemporary Problems. – 1997. – Vol. 60. – №. 3. – P. 253-268.
5. Nation M., Crusto C., Wandersman A., Kumpfer K.L., Seybolt D., Morrissey-Kane E., Davino K. What works in prevention? Principles of effective prevention programs / M. Nation, C. Crusto, A. Wandersman, K.L. Kumpfer, D. Seybolt, E. Morrissey-Kane, K. Davino // American psychologist. – 2003. – June/July. – P. 449-456.
6. Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «Ручного управления» [Текст] / Ю.Е. Аврутин //

Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 3. – С. 106-111.

7. Алексеев Д.Б. Система государственной контрольной деятельности [Текст] / Д.Б. Алексеев // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – С. 1131-1137.

8. Антипов Е.Г. О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности [Текст] / Е.Г. Антипов // Социально-политические науки. – 2017. – № 3. – С. 92-96.

9. Арабян М.С., Гильманова К.М. Цифровизация как приоритетный инструмент совершенствования таможенного администрирования на примере ЕАЭС [Текст] / М.С. Арабян, К.М. Гильманова // Таможенное дело. – 2019. – № 4. – С. 17-21.

10. Артамонов А.Н. О правовой природе предостережения [Текст] / А.Н. Артамонов // Вестник Брянского государственного университета. – 2019. – № 3 (41). – С. 131-135.

11. Архипов Д.А. Распределение риска в договорных обязательствах с участием предпринимателей [Текст] / Д.А. Архипов // Журнал российского права. М.: Норма. – 2005. – № 3. – С. 38-55.

12. Афанасьева Т.И., Отческая Т.И. Правовая природа предостережения о недопустимости нарушения требований ТЭК [Текст] / Т.И. Афанасьева, Т.И. Отческая // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. – 2020. – № 3. – С. 135-149.

13. Ашфа Д.М. Правовые институты предупреждения и предостережения в системе антимонопольного регулирования [Текст] / Д.М. Ашфа // Конкурентное право. – 2016. – № 4. – С. 6-12.

14. Байтин, М. И. К уточнению понятия законности [Текст] / М. И. Байтин // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2008. – № 3(61). – С. 8-12.

15. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии [Текст] / А.Г.

Барабашев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163-194.

16. Баранов М.Л. Юридическая природа и формы государственного контроля [Текст] / М.Л. Баранов // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10 (46). – С. 80-84.

17. Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни [Текст] / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2005. – № 4 (100). – С. 46-60.

18. Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти [Текст] / И.Л. Бачило, М.А. Лапина, Д.В. Карпухин // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12-22.

19. Беген П.Н., Чугунов А.В. Исследование возможностей применения искусственного интеллекта в сфере цифрового государственного управления [Текст] / П.Н. Беген, А.В. Чугунов // Альманах научных работ молодых ученых XLVIII научной и учебно-методической конференции Университета ИТМО. – СПб.: Университет ИТМО, 2019 – Т. 3. – С. 202-206.

20. Браташова Ю.А. Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях [Текст] / Ю.А. Браташова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2018. – № 11. – С. 28-33.

21. Бут Н.Д. Актуальные проблемы и перспективы развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности [Текст] / Н.Д. Бут // В сборнике: Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора. Сборник научных статей / под ред. А.И.Стахова. – М.: РГУП, 2018. – С. 50-58.

22. Бут Н.Д. Перспективы развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности [Текст] / Н.Д. Бут // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. – 2018. – № 2 (64). – С. 23-28.

23. Васильев Ф.П., Дугенец Д.А., Дульцев М.В., Тарабрин С.В. О проекте федерального закона «Об основах государственной системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [Текст] / Ф.П. Васильев, Д.А. Дугенец,

М.В. Дульцев, С.В. Тарабрин // Административное право и процесс. – 2011. – № 2. – С. 24-26.

24. Вязовик А., Моторин Д. Контролирующие органы предостерегут бизнес [Текст] / А. Вязовик, Д. Моторин // ЭЖ-Юрист. – 2017. – № 19. – С. 2-7.

25. Гапон Р.А. Предупреждение и профилактика дисциплинарных правонарушений военнослужащих: Соотношение понятий [Текст] / Р.А. Гапон // Административное право и процесс. – 2016. – № 3. – С. 56-59.

26. Гейвандов Я.А. О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях текущего мирового социального кризиса [Текст] / Я.А. Гейвандов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С. 187-190.

27. Гензюк Э.Е., Шмалый О.В. К вопросу о контрольно-надзорных функциях органов исполнительной власти [Текст] / Э.Е. Гензюк, О.В. Шмалый // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 6. – С. 211-214.

28. Гришковец А.А. Нужен ли России специальный федеральный закон о контрольно-надзорной деятельности? [Текст] / А.А. Гришковец // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7 (103). – С. 585-592.

29. Грищенко Г.А. Искусственный интеллект в государственном управлении [Текст] / Г.А. Грищенко // Российский юридический журнал. – 2018. – № 6. – С. 27-31.

30. Дерюга А.Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия [Текст] / А.Н. Дерюга // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 44-49.

31. Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности государственного контроля в сфере охраны труда [Текст] / Е.И. Добролюбова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 96-110.

32. Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете послания Президента РФ Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. [Текст] / Д.Г. Домрачев // Вестник ВятГУ. – 2015. – № 1. – С. 90-95.

33. Домрачев Д.Г., Кожевников Д.А. Риск-ориентированный подход в сфере контрольно-надзорной деятельности административных органов Российской Федерации [Текст] / Д.Г. Домрачев, Д.А. Кожевников // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2015. – № 7. – С. 85-88.
34. Дубовицкий В.Н. Административное усмотрение в советском государственном управлении [Текст] / В.Н. Дубовицкий // Советское государство и право. – 1980. – № 9. – С. 121-125.
35. Жилкин В.А. Цифровые технологии и применение искусственного интеллекта в Финляндии и России: сравнительно-правовое исследование [Текст] / В.А. Жилкин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 6. – С. 74-78.
36. Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями [Текст] / Т.В. Жулич // Вестник Поволжского института управления. – 2017. – № 2. – Т. 17. – С. 117-121.
37. Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Некоторые вопросы административно-правовой деятельности органов внутренних дел по предупреждению посягательств на социалистическую собственность [Текст] / Т.К. Зарубицкая, И.А. Скляров // Экономико-криминалистические средства борьбы с преступностью в сфере социалистической экономики: материалы Всесоюзной научной конференции / под ред. И.А. Склярова. – Горький: ГВШ МВД СССР, 1983. – С. 108-117.
38. Звечаровский И.Э. Стимулирование в праве: понятие и структурные элементы [Текст] / И.Э. Звечаровский // Правоведение. – 1993. – № 5. – С. 112.
39. Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении [Текст] / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 10-15.
40. Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении [Текст] / С.М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 31-36.

41. Зубарев С.М. Правовые риски цифровизации государственного управления [Текст] / С.М. Зубарев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 6. – С. 23-32.
42. Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления [Текст] / С.М. Зубарев, А.В. Сладкова // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 53-59.
43. Зырянов С.М. Проблемы определения сущности и содержания контроля за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации / С.М. Зырянов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Электронный ресурс]: сборник статей по материалам X юбилейной международной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. – С. 49-56.
44. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований [Текст] / С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 31-66.
45. Зырянов С. М. Государственный контроль в области реализации национальных проектов [Текст] / С. М. Зырянов // Вестник экономической безопасности. – 2020. – № 5. – С. 190–195.
46. Зырянов С. М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа [Текст] / С. М. Зырянов // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – С. 100–110.
47. Зырянов С.М. Проблемы оценки эффективности государственного контроля (надзора) [Текст] / С.М. Зырянов // Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: сб. науч. трудов. – М.: Изд-во Рос. гос. ун-та правосудия, 2017. – С. 39–44.
48. Кичигин Н.В. Минимизация и предупреждение эколого-правовых рисков [Текст] / Н.В. Кичигин // Журнал российского права. – 2018. – № 8. – С. 144-154.

49. Кнутов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России [Текст] / А.В. Кнутов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 104-123.
50. Кнутов А.В., Синятуллина Л.Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация [Текст] / А.В. Кнутов, Л.Х. Синятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. № 1. – С. 109-125.
51. Крусс, В. И. Судебная практика и конституционализация административной ответственности в российской федерации [Текст] / В. И. Крусс // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 4. – С. 229-239.
52. Липатов Э.Г. Коррупционные риски правового регулирования: опыт позитивного анализа [Текст] / Э.Г. Липатов // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 26-31.
53. Майоров В.И. Воссоздание системы профилактики правонарушений в России: принятие Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [Текст] / В.И. Майоров // Научные труды Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России сборник статей. Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2017. – С. 13-22.
54. Майоров В.И., Изюмова Е.С. Анализ основных изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности [Текст] / В.И. Майоров, Е.С. Изюмова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 7-11.
55. Мартынов А.В. Актуальные вопросы применения искусственного интеллекта при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 1. – С. 175-186.
56. Мартынов А.В. Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст] / А.В. Мартынов // Юрист. – 2020. – № 10. – С. 48-56.

57. Мартынов А.В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору [Текст] / А.В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А.В. Мартынова. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2018. – С. 8-81.
58. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес [Текст] / А.В. Мартынов // Юрист. – 2016. – № 18. – С. 22-27.
59. Мартынов А.В. Развитие новых форм и методов государственного контроля и надзора в условиях цифровой экономики [Текст] / А.В. Мартынов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 11. – С. 10-27.
60. Масленникова Л.Н., Сушина Т.Е. Оптимизация судебного контроля на начальном этапе уголовного судопроизводства в условиях развития цифровых технологий [Текст] / Л.Н. Масленникова, Т.Е. Сушина // Российская юстиция. – 2019. – № 3. – С. 41-44.
61. Молчанов П.В. Профилактика правонарушений в области дорожного движения [Текст] / П.В. Молчанов // Административное право и процесс. – 2019. – № 5. – С. 63-68.
62. Никонова Ю.Ш. О содержании средств, используемых в контрольно-надзорной деятельности [Текст] / Ю.Ш. Никонова // Научно-практические исследования. – 2019. – № 8-8 (23). – С. 58-60.
63. Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) [Текст] / Ю.Ш. Никонова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. – № 3 (41). – С. 202-210.

64. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы [Текст] / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2012. – № 6 (186). – С. 18-28.
65. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 34-46.
66. Панченко В.Ю., Макачук И.Ю. Предостережение как правовое средство [Текст] / В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук И.Ю. // Законность. – 2013. – № 6. – С. 15-24.
67. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления [Текст] / А.С. Пашков, Д.М. Чечот // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 3-11.
68. Переседов А.М. Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) [Текст] / А.М. Переседов // Административное право и процесс. – 2021. – № 12. – С. 51-54.
69. Переседов А.М. Делегирование контрольных (надзорных) полномочий контролируемым лицам как эффективный инструмент административно-правовой превенции в контроле (надзоре) [Текст] / А.М. Переседов // Административное право и процесс. – 2022. – № 3. – С. 54-58.
70. Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе [Текст] / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 72-74.
71. Погребская С.А. Проблемы снижения административной нагрузки на бизнес: опыт взаимодействия системы торгово-промышленных палат Московской области и контрольно-надзорных органов [Текст] / С.А. Погребская // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2018. – № 2. – С. 28-31.
72. Савельев А.А. Применение риск-ориентированного подхода для целей планирования и осуществления контрольно-надзорных мероприятий [Текст] / А.А. Савельев // Альманах мировой науки. – 2016. – № 12-2 (15). – С. 112.

73. Савинов К.А. К вопросу о формах государственного контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти [Текст] / К.А. Савинов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 8-10.
74. Савченко А.А. Соотношение понятий профилактики преступлений и предупреждения преступлений в современной юридической доктрине [Текст] / А.А. Савченко // Современное право. – 2010. – № 3. – С. 112-114.
75. Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития [Текст] / Е.А. Савченко // Журнал российского права. – 2019. – № 7. – С. 104-114.
76. Смирнов Д.А., Мельникова В.А. Мониторинг как форма государственного финансового контроля [Текст] / Д.А. Смирнов, В.А. Мельникова // Гуманитарные и юридические исследования. – 2016. – № 4. – С. 165-174.
77. Смирнова Е.Н. Об актуальных вопросах использования информационных технологий в профилактическом направлении контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти [Текст] / Е.Н. Смирнова // NB: Административное право и практика администрирования. – 2020. – № 2. – С. 27-37.
78. Смородинова Ю.С. Методы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] / Ю.С. Смородинова // Общество и право. – 2015. – № 2 (52). – С. 304-309.
79. Соболева Ю.В. Некоторые аспекты применения административного наказания в виде предупреждения к юридическим лицам // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 62-64.
80. Соболева Ю.В. К вопросу о понятии административного принуждения в условиях реформы контроля и надзора // Административное право и процесс. – 2020. – № 11. – С. 49-51.
81. Соболева Ю.В. К вопросу о междисциплинарном подходе как способе совершенствования правового регулирования государственного ветеринарного

надзора // Вестник Евразийского национального университета имени Л.Н.Гумилева. Серия: Право. – 2020. – № 3(132). – С. 85-92.

82. Соболева Ю.В., Афонина Е.Г. Проведение профилактических мероприятий как одна из задач, стоящих перед органами внутренних дел в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2021. – № 1. – С. 109-112.

83. Стахов А.И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора [Текст] / А.И. Стахов // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 3. – С. 23-27.

84. Стахов А.И. Внесудебный и судебный порядок разрешения административных дел, возникающих из отношений государственного контроля и надзора [Текст] / А.И. Стахов // Российское правосудие. – 2019. - №11. – С.108-112.

85. Стахов А.И. Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора [Текст] / А.И. Стахов // Российское правосудие. – 2019. - №3. – С. 109-112.

86. Стахов А.И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2017. – № 12. – С. 4-8.

87. Стахов А.И. Административно-процессуальные порядки внесудебного и судебного применения мер административно-правового принуждения в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц: проблемы понимания, обособления и развития [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 14-19.

88. Степаненко Д.А., Митрофанова А.А. К определению понятия «криминалистическая профилактика преступлений» [Текст] / Д.А. Степаненко, А.А. Митрофанова // Российский следователь. – 2020. – № 2. – С. 52-57.

89. Тихомиров Ю.А. Векторы управления в фокусе права [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 1. – С. 136-159.

90. Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Право и современные государства. – 2016. – № 6. – С. 9-19.
91. Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Право и современные государства. – 2016. – № 6. – С. 9-19.
92. Тихомирова Л.А. Все о проверках и результатах проведения мероприятий по контролю. Основные способы и формы защиты прав предпринимателя при проведении проверок / Л.А. Тихомирова // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.05.2021).
93. Фесько Д.С. Цифровизация контроля как гарантия прав граждан и организаций при его осуществлении [Текст] / Д.С. Фесько // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – С. 63-68.
94. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы [Текст] / Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3-23.
95. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности [Текст] / Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор // Журнал российского права. – 2018. – № 1 (253). – С. 85-102.
96. Халин В.Г., Чернова Г.В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски [Текст] / В.Г. Халин, Г.В. Чернова // Управленческое консультирование. – 2018. – № 10. – С. 46-63.
97. Худякова Н.В. Надзор за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля [Текст] / Н.В. Худякова // Законность. – 2021. – № 7. – С. 24-26.
98. Цепов Г.В. Можно ли судить за алчность? Ответственность контролирующих лиц коммерческой корпорации перед кредиторами за принятие чрезмерного предпринимательского риска при угрозе несостоятельности [Текст] / Г.В. Цепов // Закон. – 2016. – № 8. – С. 98-120.

99. Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности [Текст] / С.Е. Чаннов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 2 (109). – С. 181.
100. Чаннов, С. Е. Большие данные в государственном управлении: возможности и угрозы [Текст] / С. Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2018. – № 10(262). – С. 111-122.
101. Чаннов С.Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении [Текст] // С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 48-54.
102. Чаннов, С. Е. Перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями: правовые и экономические аспекты [Текст] / С. Е. Чаннов // Юридический вестник Кубанского государственного университета. – 2020. – № 3. – С. 18-25.
103. Чаннов, С. Е. Использование цифровых технологий в сфере публичного управления [Текст] / С. Е. Чаннов // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2021. – Т. 21. – № 4. – С. 419-428.
104. Шахматова М.А. Правонарушения среди сотрудников полиции (милиции): понятие, виды, предупреждение [Текст] / М.А. Шахматова // Мир юридической науки. – 2010. – № 8. – С. 35-52.
105. Шергин А.П. О Концепции административной политики [Текст] / А.П. Шергин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей / под ред. В. Я. Кикотя. – М.: МосУ МВД России, 2003. – С. 24–32.
106. Шруб М.П. Криминалистическая профилактика как элемент общеправовой системы мер предупреждения преступности [Текст] / М.П. Шруб // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. Криминология, криминалистика. – 2017. – № 6. – С. 206-210.

107. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан [Текст] / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская // Экономическая политика. – 2019. – № 1. – С. 92-115.

VI. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Винокурова М.А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.А. Винокурова. – Нижний Новгород, 2019. – 251 с.
2. Вицке Р.Э. Государственно-правовой механизм уголовной превенции: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р.Э.Вицке. – СПб., 2008. – 187 с.
3. Воронкова С.В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / С.В. Воронкова. – Нижний Новгород, 2020. – 302 с.
4. Головкина А.Г. Государственная система профилактики правонарушений в современной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / А.Г. Головкина. – М., 2011. – 208 с.
5. Джураев А.Х. Правовые отношения в области охраны здоровья граждан РФ как объект государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Х. Джураев. – Челябинск, 2005. – 225 с.
6. Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.Г. Домрачев. – Киров, 2009. – 168 с.
7. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства: Теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.В. Дьяконов. – М., 2006. – 209 с.
8. Евдокимов А.С. Федеральный государственный пожарный надзор за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов: состояние и пути

совершенствования: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.С. Евдокимов. – Нижний Новгород, 2017. – 218 с.

9. Жуков И.В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / И.В. Жуков. – Санкт-Петербург, 2008. – 181 с.

10. Завалунов А.З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.З. Завалунов. – М., 2009. – 182 с.

11. Звечаровский И.Э. Посткриминальное поведение личности: ответственность и стимулирование: автореф. дис. на соискание уч. степени доктора юрид. наук: 12.00.08 / И.Э. Звечаровский. – Санкт-Петербург, 1993. – 39 с.

12. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / С.М. Зырянов. – М., 2010. – 497 с.

13. Калмыкова А.В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Калмыкова. – М., 2019. – 317 с.

14. Карелин К.В. Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.В. Карелин. – Саратов, 2012. – 146 с.

15. Катукова Н.В. Административно-правовые основы организации Государственного пожарного надзора в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.В. Катукова. – Санкт-Петербург, 2005. – 155 с.

16. Колтышев М.С. Государственное управление и государственное регулирование в области использования атомной энергии в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.С. Колтышев. – М., 2007. – 166 с.

17. Колязина А.В. Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Колязина. – Саратов, 2018. – 246 с.

18. Красных Г.И. Охрана труда в Российской Федерации: система административно-правового регулирования и проблемы обеспечения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Г.И. Красных. – Воронеж, 2008. – 227 с.
19. Крючков Р. А. Риск в праве: генезис, понятие и управление: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р.А. Крючков. – Нижний Новгород, 2011. – 200 с.
20. Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / И.Б. Лагутин. – М., 2014. – 469 с.
21. Маслов А.Е. Административно-правовое регулирование организация лицензионной деятельности в сфере пожарной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Е. Маслов. – Москва, 2001. – 190 с.
22. Мейтарджян Д.А. Риски в бюджетных правоотношениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Д.А. Мейтарджян. – Москва, 2019. – 230 с.
23. Мирошник С.В. Теория правового стимулирования: дис... докт.юрид. наук: 12.00.01. / С.В. Мирошник. – Ростов-на-Дону, 2003.– 380 с.
24. Мустафина-Бредихина Д.М. Административно-правовое регулирование государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.М. Мустафина-Бредихина. – М., 2018. – 237 с.
25. Никонова Ю.Ш. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ю.Ш. Никонова. – Екатеринбург, 2019. – 31 с.
26. Петров С.М. Административно-правовые вопросы организации и осуществления государственного надзора и контроля в сфере трудовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.М.Петров. – М., 2004. – 169 с.
27. Ростова А.Г. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Г. Ростова. – Владимир, 2008. – 26 с.

28. Сейнаров Б.М. Правовые проблемы материального стимулирования исполнения хозяйственно-договорных обязательств в СССР: автореф. дис. на соиск. учен. степ, д-ра юрид. наук: 12.00.04 / Б.М. Сейнаров. – М., 1989. – 44 с.
29. Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ю.С. Смородинова. – Волгоград, 2015. – 210 с.
30. Соболева Ю.В. Административно – правовой статус негосударственных организаций: дис. ... доктор юрид. наук: 12.00.14 / Ю.В.Соболева. – Саратов, 2018. – 434 с.
31. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: дис. ... доктор юрид. наук: 12.00.14 / А.И.Стахов. – Москва, 2007. – 429 с.
32. Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля: надзора, правовые аспекты: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / А.А. Спектор. – М., 2012. – 403 с.
33. Туровская К.А. Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере обращения биологически активных добавок: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.А. Туровская. – Хабаровск, 2012. – 215 с.
34. Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.А. Шатов. – Санкт-Петербург, 2005. – 215 с.
35. Шилюк Т.О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Т.О. Шилюк. – М., 2010. – 232 с.
36. Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Б. Яблонская. – М., 2009. – 175 с.

VII. Интернет-ресурсы

1. International Organization for Standardization [Электронный ресурс] // URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:8373:ed-2:v1:en> (дата обращения: 24.02.2022).
2. Доклад Всемирного банка за 2016 год «Цифровые дивиденды» [Электронный ресурс] // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/> (дата обращения: 05.12.2021).
3. Доклад Джужомы В.В. о текущем состоянии применяемых профилактических практик за 2016-2018 гг. на конференции, состоявшейся 11-12 декабря 2018 года в Аналитическом центре при Правительства РФ «Реформа контрольно-надзорной деятельности: новый госконтроль на практике» [Электронный ресурс] // URL: <http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--plai/news/ezhegodnaya-konferentsiya-reforma-knd-novyy-goskontrol-na-praktike-sostoitsya-v-dekabre-/> (дата обращения: 10.02.2022).
4. Национальная психологическая энциклопедия [Электронный ресурс] // URL: <https://vocabulary.ru/termin/deistvie.html>.
5. Опрос «Оценка административной нагрузки на бизнес», проведенный Аналитическим центром при Правительстве РФ [Электронный ресурс] // URL: <https://ac.gov.ru/news/page/analiticeskij-centr-zaversaet-opros-predprinimatelej-ob-urovne-administrativnoj-nagruzki-17301> (дата обращения: 16.12.2021).
6. Официальная база решений Арбитражных судов [Электронный ресурс] // URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.08.2021).
7. Официальный сайт «Государственная автоматизированная информационная система «Управление» [Электронный ресурс] // URL: <http://gasu.gov.ru/>.
8. Официальный сайт «Портал административной реформы» [Электронный ресурс] // URL: <https://ar.gov.ru>.
9. Официальный сайт «Система обеспечения законодательной инициативы Государственной Думы РФ» [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7>.
10. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс] // URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9801>.

11. Официальный сайт Комитета по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.goskontrol-rspp.ru/>.
12. Официальный сайт компании Landin al [Электронный ресурс] // URL: <https://landing.ai/> (дата обращения: 13.12.2021).
13. Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ [Электронный ресурс] // URL: [Мвд.рф](http://mvd.ru/).
14. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/>.
15. Официальный сайт Роскомнадзора [Электронный ресурс] // URL: <https://rkn.gov.ru/p582/p984/> (дата обращения: 30.06.2021).
16. Официальный сайт Росприроднадзора [Электронный ресурс] // URL: <https://rpn.gov.ru/activity/prevent-violation/report-public-discussions/> (дата обращения: 02.07.2021).
17. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс] // URL: <http://ombudsmanbiz.ru/2019/08/boris-titov-napravil-otzyv-k-zakonoproektam-minjekonomrazvitija-o-goskontrole-i-ob-objazatelnyh-trebovanijah/#1> (дата обращения: 08.12.2021).
18. Официальный сайт Федеральной службы по контролю в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [Электронный ресурс] // URL: <https://risk.rospotrebnadzor.ru/search/>.
19. Официальный сервис самопроверки предпринимателей Федеральной службы по труду и занятости [Электронный ресурс] // URL: [онлайнинспекция.рф](http://onlineinspekcija.ru/).
20. Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru/>.
21. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/>.
22. Цифровая платформа «Электронный инспектор» [Электронный ресурс] // URL: [самопроверка.рф](http://elektronnyjinspektor.ru/).

Приложения

Приложение № 1

Количество проверок, проведенных контрольно-надзорными органами¹

Наименование	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019г.	2020	2021
Общее количество проверок	2 817 196	2 722 176	2 480 733	2 221 032	2 075 031	1 608 145	1 383 102	1 278 147	1 299 168	519 912	482 122
Федеральный государственный контроль (надзор)	2 440 413	2 215 900	1 950 477	1 690 237	1 514 010	1 189 335	1 050 248	978 679	992 324	401 884	366 976
Региональный государственный контроль (надзор)	376 783	506 276	530 256	530 795	561 021	418 810	332 854	299 468	306 844	118 028	115 146

¹ Сводные статистические сведения о контрольно-надзорной деятельности // Государственная информационная автоматизированная система «Управление»: официальный сайт. [Электронный документ] // URL: <http://gasu.gov.ru/> (дата обращения: 26.02.2022).

АНКЕТА

Уважаемые респонденты!

В целях проведения научного исследования и разработки конкретных предложений, направленных на совершенствование вопросов административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований, просим Вас заполнить анкету.

1) Знаете ли вы, что с 1 января 2017 года профилактика нарушений обязательных требований стала обязательной частью контрольно-надзорной деятельности, а Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определил профилактическое направление как приоритетное?

- а) да;
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить.

2) Как вы оцениваете введение комплексной профилактики нарушений обязательных требований в деятельность контрольно-надзорных органов?

- а) положительно, являюсь представителем контрольно-надзорного органа;
- б) положительно, являюсь представителем бизнес сообщества;
- в) отрицательно;
- г) не заметил изменений в осуществляемой в РФ контрольно-надзорной деятельности.

3) Укажите причину (ы), по которой (ым), как вы считаете не соблюдаются те или иные обязательные требования?

4) Введение профилактических практик в деятельность контрольно-надзорных органов способствует установлению диалога между проверяющими и проверяемыми лицами?

- а) да;
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить;
- г) не меняет порядок их взаимодействия друг с другом.

5) Считаете ли вы достаточным перечень профилактических мероприятий, указанных в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»?

- а) да, никакие дополнительные профилактические мероприятия не нужны;
- б) да, но в некоторых случаях необходимо введение специальных профилактических мероприятий;
- в) нет, перечень профилактических мероприятий явно недостаточен;
- г) затрудняюсь ответить.

6) Необходимо ли, по вашему мнению добавление в систему принципов организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля принципа «превентивной направленности контрольно-надзорной деятельности»?

- а) да;
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить;

7) Должны ли использоваться цифровые технологии в профилактической деятельности контрольно-надзорных органов. Какими электронными средствами вы бы охотнее всего воспользовались?

8) По вашему мнению, профилактика нарушений обязательных требований приведет к уменьшению количества плановых проверок?

- а) да;
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить;

9) Как вы считаете, должно ли учитываться активное участие (заполнение листов самопроверок в личном кабинете, регулярное участие в вебинарах и семинарах, проводимыми контрольно-надзорными органами и др.) в профилактике нарушений обязательных требований подконтрольными субъектами при дальнейшем проведении иных мероприятий (в особенности проверок) контрольно-надзорными органами? Каким образом?

10) Необходимо ли проведение повышения квалификации по вопросам реализации профилактических мероприятий для должностных лиц контрольно-надзорных органов?

а) да, безусловно;

б) нет;

в) должно проводиться только при принципиальных изменениях в законодательстве, регулирующем проведение профилактики нарушений обязательных требований;

г) другое

11. Контрольно-надзорные мероприятия и профилактические мероприятия осуществляются одними и теми же должностными лицами?

а) да;

б) нет;

в) затрудняюсь ответить;

г) другое

Благодарим за участие!

**Результаты анкетирования 38 должностных лиц органов исполнительной власти,
осуществляющих контрольно-надзорные функции,
и 87 представителей предпринимательского сообщества
по вопросам реализации профилактики нарушений обязательных требований**

Вопрос	Вариант ответа			
	Да	Нет	Затрудняюсь ответить	Иной вариант ответа
1. Знаете ли вы, что с 1 января 2017 года профилактика нарушений обязательных требований стала обязательной частью контрольно-надзорной деятельности, а Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определил профилактическое направление как приоритетное?	56%	32%	12%	—
2. Как вы оцениваете введение комплексной профилактики нарушений обязательных требований в деятельность контрольно-надзорных органов?	27%	33%	1%	Не заметили существенных изменений в КНД – 39%
3. Укажите причину (ы), по которой (ым), как вы считаете не соблюдаются те или иные обязательные требования?	1) Наличие противоречащих друг другу обязательных требований 2) Изобилие норм, содержащихся в огромном количестве нормативных правовых актах. 3) Абсурдность некоторых обязательных требований 4) Не знание требований законодательства			

4. Введение профилактических практик в деятельность контрольно-надзорных органов способствует установлению диалога между проверяющими и проверяемыми лицами?	87%	3%	—	Не меняет порядок их взаимодействия – 10%
5. Считаете ли вы достаточным перечень профилактических мероприятий, указанных в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»?	71% (Из них 23% отметили необходимость введения специальных профилактических мероприятий)	19%	10%	—
6. Необходимо ли, по вашему мнению добавление в систему принципов организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля принципа «превентивной направленности контрольно-надзорной деятельности»?	56%	33%	11%	—
7. Должны ли использоваться цифровые технологии в профилактической деятельности контрольно-надзорных органов. Какими	1) Мобильно приложение 2) Личный кабинет в сети Интернет на самостоятельном портале, или на портале Госуслуги			

электронными средствами вы бы охотнее всего воспользовались?				
8. По вашему мнению, профилактика нарушений обязательных требований приведет к уменьшению количества плановых проверок?	78%	15%	7%	—
9. Как вы считаете, должно ли учитываться активное участие (заполнение листов самопроверок в личном кабинете, регулярное участие в вебинарах и семинарах, проводимыми контрольно-надзорными органами и др.) в профилактике нарушений обязательных требований подконтрольными субъектами при дальнейшем проведении иных мероприятий (в особенности проверок) контрольно-надзорными органами? Каким образом?	1) Должны прощаться мелкие нарушения, не представляющие собой опасность для жизни и здоровья граждан, совершенные впервые 2) Сокращение количества плановых проверок			
10. Необходимо ли проведение повышения квалификации по вопросам реализации профилактических мероприятий для должностных лиц	56%	32%	12%	—

контрольно-надзорных органов?				
11. Контрольно-надзорные мероприятия и профилактические мероприятия осуществляются одними и теми же должностными лицами?	89%	11%	0%	Некоторые профилактические мероприятия осуществляются должностными лицами, выполняющими контрольно-надзорные функции (выдача предостережений), некоторые иными отделами – кадров, статистики (обобщение правоприменительной практики, информирование)

**Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 31 июля 2020 года
№ 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле
в Российской Федерации"»**

**(в части организации эффективной профилактической деятельности контрольно-
надзорных органов исполнительной власти для предотвращения и (или) устранения
нарушений обязательных требований законодательств)**

(Проект)

1. Внести в Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (Ч. I). Ст.5007; 2021, № 27 (Ч. I), ст. 5187) следующие изменения:

1) Дополнить статью 15 подпунктом 1.1 следующего содержания:

«1.1. Предметом контроля не могут являться:

1) соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, не указанных в Перечнях нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, предусмотренных п.3 ч.3 ст.46 настоящего Закона.»

2. Настоящий закон вступает в силу (дата вступления в силу).

Президент

Российской Федерации

В.В. Путин

Москва, Кремль

(дата)

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В НЕКОТОРЫЕ АКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Проект)

Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Внести в Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» следующие изменения:

п.п з) п.4 изложить в следующей редакции:

«срок (не менее 30 дней со дня направления предостережения) для направления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем уведомления об исполнении предостережения.»

2. Настоящее постановление вступает в силу со дня его официального опубликования.

Председатель Правительства
Российской Федерации
М. Мишустин